



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden

### Nader Rapport

27 maart 2020

nr. 2851482

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 15 juli 2019, nr. 2019001431, machtigde uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 november 2019, nr. W16.19.0202/II, bied ik u hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan in cursief gedrukt, met tussengevoegd de reactie daarop. De reactie wordt in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebracht.

*Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2019, no.2019001431, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel regelt dat een bewind wegens het hebben van problematische schulden (hierna: schuldenbewind) of wegens verkwisting uitsluitend voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Het doel hiervan is te voorkomen dat schuldenbewinden te lang voortduren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een adviesrecht voor gemeenten na de instelling van een beschermingsbewind. Dat kan ertoe leiden dat een pas ingesteld schuldenbewind weer wordt beëindigd ten gunste van een lichtere vorm van ondersteuning.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State is er vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. Afgewacht dient te worden wat de uitkomsten zijn van de pilots die binnen het bestaande kader op basis van vrijwilligheid beogen de samenwerking te versterken.*

*Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak van de tijdelijkheid van schuldenbewind. De toelichting gaat onvoldoende in op het gegeven dat tijdelijkheid slechts voor een beperkt deel van de doelgroep haalbaar blijkt.*

*De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

### 1. Inhoud van het voorstel

#### a. Huidige situatie

*Vanuit het perspectief van de burger met problematische schulden, zijn er wettelijk gezien twee ingangen om de situatie te verbeteren of op te lossen: via de gemeente of via de rechtbank. Een burger kan – al dan niet doorverwezen via zijn zorgverlener, welzijnsinstelling of anderszins – aankloppen bij de gemeente. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kan de*



*gemeente verschillende instrumenten inzetten zoals een minnelijk traject (schuldbemiddeling of schuldsanering), in combinatie met ondersteuning zoals budget-beheer of -coaching. De andere mogelijkheid is dat de betrokken inwoner – of diens partner, nabije familieleden, de betrokken zorginstelling of de gemeente – op basis van de artikelen 1:431 en 1:432 Burgerlijk Wetboek (BW) een verzoek indient bij de rechtbank tot instelling van (schulden)bewind. Over deze beschermingsmaatregel beslist de kantonrechter. Doel is de financiële situatie van de betrokkene te stabiliseren en ervoor te zorgen dat basisvoorzieningen, zoals huur, gas, water, licht en leefgeld worden betaald. Een burger kan zowel via de gemeente – vanuit de Wgs – als vanuit een situatie van bewindvoering of los van beide voorgaande ingangen alsnog via de rechter in de schuldsanering op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) terecht komen.*

#### **b. Voorstellen**

*Op grond van de Wgs is de gemeente verantwoordelijk voor de integrale schuld-hulpverlening. Het voorstel beoogt gemeenten in staat te stellen die regierol beter te vervullen. Tegelijkertijd is volgens de toelichting van belang dat er voor betrokkenen geen drempels ontstaan om toegang tot het schuldenbewind te krijgen. Het wetsvoorstel benoemt twee punten die het huidige proces rondom het schuldenbewind betreffen:*

- (1) Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken tot het instellen van schuldenbewind. Een verzoek tot instelling mag, maar hoeft immers niet via de gemeente te lopen. Gemeenten ervaren dit als problematisch. De Wgs legt de regierol voor integrale schuldhulpverlening bij de gemeente, omdat die het beste in staat wordt geacht om de schuldenproblematiek van schuldenaren in onderlinge samenhang te beoordelen. Met de regierol kan voorkomen worden dat organisaties langs elkaar heen werken en uitsluitend bezig zijn om hun aspect van het probleem op te lossen, zonder aandacht te hebben voor de oplossing van de problematiek als geheel.*
- (2) De duur van schuldenbewind: schuldenbewinden moeten niet langer duren dan nodig is. Beschermingsbewind bij problematische schulden kan nu voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingesteld, maar in de huidige praktijk kunnen schuldenbewinden lang voortduren.*

#### **c. Oplossingen in het voorstel**

- (1) Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten het recht krijgen advies uit te brengen aan de rechtbank over de voortzetting van schuldenbewind. De eerste stap hierbij is dat de gemeente bij de rechtbank naar voren brengt advies te willen uitbrengen over de vraag of de belangen van de betrokkene kunnen worden behartigd op een meer passende en minder verstrekkende manier dan met schuldenbewind (zgn. 'opt in'). De rechtbank verplicht vervolgens de aangestelde bewindvoerder (in geval van een schuldenbewind) binnen drie maanden na instelling ervan een afschrift van de boedelbeschrijving en een uitgewerkt plan van aanpak aan de gemeente te zenden. De gemeente kan op basis hiervan een advies zenden aan de griffier. Vervolgens beslist de rechtbank met afweging van dit advies over voortzetting van het schuldenbewind.*
- (2) Het wetsvoorstel regelt dat schuldenbewind alleen voor een bepaalde tijdsduur kan worden ingesteld. De regering denkt daarbij aan een periode van drie jaar. Het is aan de rechtbank om hierover in een individueel geval te beslissen.*

## **2. Beschouwing van het voorstel in bredere context**

*Het wetsvoorstel is onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken. De Afdeling beoordeelt het voorstel daarom niet alleen op zichzelf, maar vanuit de bredere vraag of het voorstel effectief bijdraagt aan oplossingen voor burgers met (problematische) schulden. Hiertoe dient de werking van het instrument schuldenbewind te worden gezien in onderlinge samenhang met de instrumenten van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Het belang van deze samenhang en de knelpunten in de huidige praktijk komen ook naar voren in enkele rapporten, waaronder een recent aan de Tweede Kamer aangeboden rapport over de aansluiting van minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Bewindvoering, minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering kennen alle drie hun eigen wettelijke kaders. De ontstaansgeschiedenis daarvan wordt hieronder kort geschetst (a). Vervolgens is relevant hoe die de verschillende instrumenten vanuit het perspectief van de schuldenaar met problematische schulden op elkaar inwerken (b). In dit licht stipt de Afdeling andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven aan in het kader van de brede schuldenaanpak (c). Tot slot besteedt de Afdeling aandacht aan de bredere samenhang in het sociaal domein (d).*

#### **a. Ontstaansgeschiedenis van drie relevante wettelijke kaders**

*Het beschermingsbewind bestaat sinds 1982. In 2014 is als grond voor beschermingsbewind toegevoegd 'het hebben van problematische schulden', kortweg schuldenbewind.*



Hiernaast zijn voor burgers met problematische schulden vooral de Wgs en de Wsnp relevant. De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening is in de twintigste eeuw ontstaan uit een niet centraal gereguleerd minnelijk traject van lokale initiatieven. Mede naar aanleiding van de economische crisis in de jaren tachtig trad in 1998 de Wsnp in werking. Met dit zgn. wettelijke schuldsanerings-traject beoogde de wetgever primair uitzicht te bieden aan burgers om onder voorwaarden een 'schone lei' te kunnen krijgen en als bijkomend doel te bereiken dat schuldeisers vaker en makkelijker zouden meewerken aan minnelijke regelingen.

Het 'succes' van de gedwongen schuldsanering van de Wsnp maakte wel duidelijk dat de minnelijke, gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moest. Dit leidde tot de Wgs die in 2012 in werking trad. Daarmee werd de gemeentelijke schuldhulpverlening wettelijk gereguleerd.

Het bredere stelsel van de schuldhulpverlening bestaat uit de driehoek van (in oplopende zwaarte) het minnelijke traject – beschermingsbewind – wettelijke schuldsanering. Deze instrumenten hangen in de praktijk met elkaar samen. Zo kan de Wsnp werken als 'stok achter de deur' voor het minnelijke traject. Verder heeft minder ingrijpende en lichtere ondersteuning door de gemeente vanuit het oogpunt van het behoud van zelfstandigheid van de betrokkene de voorkeur. Budgetbeheer bij de gemeente biedt meer zelfstandigheid. De noodzaak tot afstemming veronderstelt wel dat in de praktijk die afweging goed wordt gemaakt. Daarvoor is het nodig dat alle betrokken partijen – gemeenten, rechtbanken, bewindvoerders – goed met elkaar afstemmen om een passend hulpaanbod te vinden.

#### **b. Werking van het stelsel**

In de praktijk blijkt dat afstemming tussen de hierbij betrokken partijen lang niet altijd plaatsvindt. Een overstijgende visie op het stelsel als geheel ontbreekt. De verantwoordelijkheden en financiële prikkels zijn in de drie onderscheiden 'subsystemen' verschillend ingericht, aldus Berenschot. Daarbij komt dat in de afgelopen jaren steeds is getracht knelpunten in wetgeving te repareren, zonder het overkoepelende geheel voldoende in de gaten te houden en fundamenteel bij te sturen.

Het kabinet stelt in reactie op het rapport dat het de samenwerking van deze drie systemen als essentieel ziet voor het kunnen bieden van een passende oplossing aan iedereen in een problematische schuldsituatie. Gemeenten en andere organisaties moeten aan de slag met deze samenwerking en met verdere stappen die al zijn gezet, zoals – de in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel en recente Kamerbrieven genoemde – pilots beschermingsbewind, de ontwikkeling van een platform beschermingsbewind (in het kader van het IBP), en het gemeentelijk adviesrecht bij schuldenbewind. De Afdeling merkt op dat onderhavig wetsvoorstel volgens de regering deel uitmaakt van de oplossing voor de genoemde stelselproblemen.

#### **c. Samenhang met andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven**

Deze en andere oplossingen zijn onderdeel van de brede schuldenaanpak van het kabinet. Die richt zich in de eerste plaats op het voorkomen van problematische schulden door middel van preventie en vroegsignalering. Het recente wetsvoorstel waarin gemeenten verplicht worden een aantal taken te vervullen op het gebied van vroegsignalering, geeft gemeenten dan ook meer mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium met een deel van de doelgroep voor schuldenbewind in contact te komen. Dit kan gemeenten meer informatie aan de voorkant opleveren, namelijk in een stadium voordat de problematische schuldsituatie al bestaat en dieper ingrijpende maatregelen, zoals een schuldenbewind, nodig kunnen zijn.

Een tweede actielijn in de brede schuldenaanpak richt zich op ontzorgen en ondersteunen. In dat kader wordt onder andere gewerkt aan betere kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Het gemeentelijk adviesrecht zoals nu voorgesteld bij schuldenbewind is onderdeel van deze actielijn. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijk traject. De derde en laatste actielijn richt zich op zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

De toelichting bij dit wetsvoorstel noemt verder dat er in de praktijk nu diverse lokale en regionale pilots lopen van gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders gericht op verbeterde samenwerking en informatie-uitwisseling rondom schuldenbewind. In die pilots is geen sprake van adviesrecht omdat deze uitgaan van bestaande wettelijke kaders. Resultaten van de pilots zijn nog niet beschikbaar.

#### **d. Aansluiting op het sociaal domein**

Tot slot is ook de aansluiting van het schuldenbewind op andere soorten sociale of maatschappelijke ondersteuning aan de betrokkene waarvoor de gemeente verantwoordelijk is van belang. Schuldenproblematiek en schuldhulpverlening staan immers niet op zichzelf, maar gaan vaak samen met allerlei andere problemen in het huishouden of gezin. Voor een duurzame oplossing is een integraal



*perspectief van belang en kan het daarom belangrijk zijn om de bredere gemeentelijke taken in het sociaal domein in te zetten.*

### **3. Beoordeling van het wetsvoorstel: gemeentelijk adviesrecht en de plaats daarvan in het proces**

*Uit de in paragraaf 3 gegeven beschouwing blijkt dat het wetsvoorstel een – relatief klein – onderdeel is van een brede aanpak gericht op een complexe problematiek met een lange historie en veel partijen die onderling moeten samenwerken. Het gaat om een ingewikkelde context. De Afdeling ziet de noodzaak om in een brede schuldenaanpak met elkaar samenhangende oplossingen te vinden.*

#### *a. Noodzaak en geschiktheid van de gekozen oplossing*

Dit wetsvoorstel benoemt als belangrijkste probleem dat gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van de instelling van schuldenbewind, waardoor zij hun regierol niet kunnen vervullen en lichtere vormen van schuldhulpverlening onvoldoende kunnen worden meegewogen. In de huidige situatie is de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen rechtbanken, bewindvoerders en gemeenten te beperkt. Dit kan betekenen dat betrokkene zelf, zijn naasten of doorverwijzers onvoldoende informatie hebben over de gemeentelijke schuldhulpverlening of dat op een andere manier een drempel ervaren wordt om eerst bij de gemeente voor ondersteuning aan te kloppen. Vervolgens is de rechtbank en/of bewindvoerder niet altijd op de hoogte hoe de schuldhulpverlening in een specifieke gemeente is gewaarborgd, of er inderdaad (lichtere) passende maatregelen voorhanden zijn, hoe die er in een specifieke situatie precies uit zien en of dat goed past bij de situatie van betrokkene.

*Dit brengt de Afdeling tot de centrale vraag of het probleem niet zozeer ligt bij de onderbelichting van de regierol van gemeenten in de specifieke regeling van het schuldenbewind, zoals de toelichting stelt, maar in bredere zin bij een onvolkomen onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen.*

*Die vraag kan beter worden beantwoord op basis van de resultaten van de regionale pilots waarin wordt getracht in onderlinge afstemming het meest passende hulpaanbod te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Zo wordt binnen de bestaande kaders getracht de samenwerking tussen betrokken partijen te versterken. Die resultaten zijn echter nog niet beschikbaar.*

#### *3.a. Noodzaak en geschiktheid van de gekozen oplossing*

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt terecht op dat het wetsvoorstel een onderdeel is van een brede aanpak van schuldenproblematiek. Deze aanpak is erop gericht om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en mensen met schulden beter te helpen. Het kabinet beziet het wetsvoorstel nadrukkelijk vanuit deze doelstelling en in de bredere context. Samenwerking tussen ministeries, gemeenten en andere betrokken partijen staat daarbij centraal.

De Afdeling stelt de vraag centraal of het probleem dat het wetsvoorstel beoogt op te lossen niet zozeer ligt bij de onderbelichting van de regierol van gemeenten in de specifieke regeling van het schuldenbewind, zoals de memorie van toelichting stelt, maar in bredere zin bij een onvolkomen onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen (hierna wordt onder samenwerking tevens informatie-uitwisseling begrepen).

Het kabinet benadrukt dat er geen tegenstelling bestaat tussen het bevorderen van samenwerking tussen betrokken partijen en het versterken van de regierol van gemeenten bij schuldhulpverlening. Deze doelstellingen houden verband met elkaar. Beide zijn erop gericht om voor mensen met problematische schulden de meest passende vorm van ondersteuning te vinden. Het bevorderen van de samenwerking stelt gemeenten beter in staat hun regierol bij schuldhulpverlening te vervullen. Meer samenwerking stelt ook rechtbanken en bewindvoerders beter in staat om te beoordelen op welke manier mensen in een financieel kwetsbare positie het beste kunnen worden geholpen.

Op dit moment regelt de wet uitsluitend dat gemeenten de rechter mogen verzoeken schuldenbewind in te stellen en op te heffen, en om de beschermingsbewindvoerder te ontslaan.

Samenwerking krijgt nu in de praktijk vooral vorm aan de hand van convenanten, pilots en andere initiatieven. Zo hebben de gemeenten Rotterdam, Almere, Maastricht en Zaanstad convenanten gesloten met beschermingsbewindvoerders. De gemeente Tilburg en rechtbank Zeeland-West-Brabant zijn een pilot gestart die betrekking heeft op schuldenbewind. De voorlopige uitkomsten zijn begin 2020 openbaar gemaakt.





Sinds maart 2018 werken de gemeente Tilburg (hierna: de gemeente), de rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de rechtbank) en beschermingsbewindvoerders samen in de pilot 'T-aanpak Beschermingsbewind'. De pilot heeft tot doel de best passende ondersteuning te bieden aan inwoners met schulden die een verzoek tot instelling van beschermingsbewind indienen en de toename van het aantal mensen in schuldenbewind terug te dringen. De werkwijze houdt in dat de beoogde beschermingsbewindvoerder en de betrokkene eerst advies aan de gemeente vragen voordat zij een verzoek tot instelling van beschermingsbewind indienen bij de rechtbank.

In de periode maart 2018 tot oktober 2019 heeft de gemeente 313 adviesgesprekken gevoerd met beoogd beschermingsbewindvoerders en betrokkenen. In 221 gevallen (71%) adviseerde de gemeente schuldenbewind. De adviesgesprekken hebben in 92 gevallen (29%) geleid tot een ander advies. Het betreft 57 adviezen tot het instellen van beschermingsbewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand, 15 adviezen tot aanmelding bij schuldhulpverlening, 19 adviezen tot aanmelding bij schuldhulpverlening in combinatie met budgetbeheer en 1 ander advies. In 34 gevallen (11%) adviseerde de gemeente dus schuldhulpverlening. In 28 (9%) van die 34 gevallen hebben de beoogd beschermingsbewindvoerder en betrokkene afgezien van het indienen van een verzoek tot instelling van schuldenbewind en is betrokkene aangemeld voor schuldhulpverlening. In 255 (98%) van de 261 de beschikkingen op verzoeken tot instelling van beschermingsbewind heeft de rechter het gelijklopende advies van de gemeente en beschermingsbewindvoerder gevolgd. In 6 gevallen (2%) adviseerde de gemeenteschuldhulpverlening en heeft de rechter uitvoerig gesproken met de betrokkene en beoogd beschermingsbewindvoerder. De rechter besloot in die gevallen dat de instelling van beschermingsbewind noodzakelijk was en volgde het advies van de gemeente dus niet. In bijna 10% van de gevallen is naar aanleiding van het adviesgesprek direct een lichtere vorm van ondersteuning dan beschermingsbewind gevonden. Als lessen uit de pilot – tot nu toe – noemen de rechtbank en gemeente het belang van (1) intrinsieke motivatie van de betrokken partijen voor samenwerking, (2) investeringen in de samenwerking, (3) een breed instrumentarium van schuldhulpverlening, (4) een pilot te beschouwen als ontwikkeltraject met een flexibele aanpak, en (5) aanvullende maatregelen naast een adviesgesprek, omdat dit gesprek alleen onvoldoende is om te kunnen realiseren dat betrokkenen de beste vorm van ondersteuning krijgen. De pilot is uitgebreid naar het versnellen van de doorstroom (het regelen van schulden) en de uitstroom uit schuldenbewind, en verlengd tot 2021.

Bij verschillende rechtbanken en in verschillende gemeenten zijn verscheidene initiatieven gestart rond de aanpak van schuldenproblematiek. Het gaat bijvoorbeeld om schuldhulpverleners of andere maatschappelijke dienstverleners van de gemeente die (rol)zittingen in zaken over achterstallige betaling van zorgpremies bijwonen. Deze initiatieven worden voor het wetsvoorstel buiten beschouwing gelaten, omdat ze niet zien op schuldenbewind.

Een voordeel van convenanten, pilots en andere initiatieven uit de praktijk is dat het draagvlak voor de samenwerking is gegeven omdat de deelnemende partijen samenwerken op basis van vrijwilligheid. Een ander voordeel is dat het kader waarbinnen wordt gegeven van de samenwerking op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden aangepast op basis van de ervaringen die in de uitvoering van een convenant of tijdens een pilot worden opgedaan, zo blijkt ook uit de pilot 'T-aanpak Beschermingsbewind'.

Het kabinet wil met het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid bieden tot betrokkenheid bij schuldenbewind in de vorm van een adviesrecht en voor het adviesrecht voorzien in een uniform kader. De introductie van het adviesrecht creëert een eenduidig wettelijk kader. De betrokken partijen weten wat zij binnen dit kader van elkaar mogen verwachten. De gedachte van het kabinet is dat samenwerking op deze manier wordt gestimuleerd. Daarnaast stelt een wettelijke regeling zeker dat er een grondslag is voor de noodzakelijke verwerking van persoonsgegevens (zie hierover par. 5 van de memorie van toelichting). Indien er bijvoorbeeld bij pilots voor informatie-uitwisseling geen wettelijke grondslag is voor de verwerking van persoonsgegevens zal de verwerking doorgaans uitsluitend kunnen plaatsvinden als de betrokkene daarvoor toestemming geeft (art. 6, eerste lid, onderdeel a, AVG). De samenwerking wordt daardoor in feite afhankelijk van de vraag of de betrokkene toestemming geeft voor de verwerking van zijn persoonsgegevens.

Overigens staat het wetsvoorstel niet in de weg aan het voortzetten van convenanten en pilots. Het kabinet benadrukt het belang van de inzet van een breed palet aan maatregelen bij de aanpak van schuldenproblematiek. Er is geen panacee voor deze problematiek. De wettelijke regeling van het adviesrecht alleen is onvoldoende om de meest passende vorm van ondersteuning te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Uit de pilot 'T-aanpak Schuldenbewind' blijkt dat ook niet kan worden volstaan met het in de pilot gekozen instrument van een adviesgesprek. Het kabinet beziet het adviesrecht en initiatieven zoals een adviesgesprek als onderdelen van de veelomvattende aanpak van schuldenproblematiek op landelijk en regionaal niveau.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is opnieuw bezien op welke manier de informatie-



uitwisseling tussen de betrokken partijen in het kader van het voorgestelde adviesrecht kan worden bevorderd door de gemeente eerder dan drie maanden na de instelling van een schuldenbewind – bij de ontvangst van de bedoelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder – te informeren over de instelling van het bewind. Met het oog op het belang van – tijdige – informatie-uitwisseling is in de memorie van toelichting ingegaan op de bestaande mogelijkheid dat de gemeente al op de hoogte raakt van de hulpvraag van inwoners rond de instelling van schuldenbewind door aanwezig te zijn op de rechtbank en eventueel – met goedvinden van de betrokkene – bij de instellings-zitting (zie par. 3.3).

Daarnaast is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de beschermingsbewindvoerder de gemeente binnen een week na de instelling van het beschermingsbewind bericht over de instelling (art. 1:432a, vierde lid, BW), mits de gemeente bij de rechtbank heeft aangegeven advies te willen uitbrengen in gevallen waarin een schuldenbewind is ingesteld (zgn. ‘opt in’). De beschermingsbewindvoerder zal dit doorgaans kunnen combineren met de aanvraag voor bijzondere bijstand. Deze informatieverplichting dient twee doelen. In de eerste plaats weet de gemeente op deze manier in welke gevallen zij advies mag uitbrengen. In de tweede plaats geeft de informatieverplichting de gemeente de gelegenheid na te gaan of de beschermingsbewindvoerder voldoet aan de verplichting om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak drie maanden na de instelling van het beschermingsbewind aan de gemeente te sturen. Voldoet de beschermingsbewindvoerder niet aan deze verplichting, dan kan de gemeente aan de bel trekken bij de beschermingsbewindvoerder en zo nodig bij de rechtbank.

Tot slot is naar aanleiding van het advies van de Afdeling het belang van samenwerking in de memorie van toelichting nader toegelicht (zie par. 3.3). Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om daarbij melding te maken van de recente ontwikkelingen omtrent de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en beschermingsbewindvoerders. Het betreft het initiëren van een landelijk platform-overleg van rechtbanken, gemeenten en verenigingen van beschermingsbewindvoerders door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het doel van het overleg is kennisuitwisseling. Het geeft de betrokken partijen de gelegenheid om best practices en ervaringen uit bijvoorbeeld pilots te delen. De insteek is dat hetgeen in het landelijke platformoverleg wordt besproken uiteindelijk effect krijgt in de praktijk op lokaal niveau.

#### *b. Proportionaliteit: middel van het adviesrecht en plaats in het proces*

*Ook al zou een adviesrecht voor gemeenten op zichzelf wel een bijdrage kunnen leveren aan een betere informatiepositie van de gemeente en het overwegen van andere, lichtere vormen van ondersteuning, dan nog rijst de vraag naar de proportionaliteit van de gekozen oplossing.*

*Doordat gemeenten pas na instelling van schuldenbewind hun advies geven, heeft de rechter op het moment dat hij beslist over het instellen van schuldenbewind nog geen inzicht in voor deze burger passende andere middelen. De instelling van het schuldenbewind vergt inspanning, tijd en geld van alle betrokken partijen, zowel van de betrokkene zelf, als van de rechter, de bewindvoerder en de gemeente. Deze inspanningen kunnen vervolgens (deels) onnodig blijken te zijn. Wanneer de rechter het advies van de gemeente tot inzet van lichtere middelen volgt, dan beëindigt hij het schuldenbewind kort nadat het is begonnen. Bij betrokkene kan dit tot onbegrip leiden. Hij dacht beschermd te zijn, maar is dat niet meer. Dit lijkt niet proportioneel.*

*Uit de toelichting blijkt dat aanvankelijk een adviesrecht voorafgaande aan instelling van schuldenbewind, op basis van het verzoekschrift, werd overwogen. Hier is van afgezien omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is op het moment van dat verzoek om een onderbouwd gemeentelijk advies te kunnen geven. Als alternatief kwam in het consultatieproces naar voren, om het adviesrecht nog verder aan de voorkant van het proces te positioneren. Namelijk voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van schuldenbewind. Hiervan is afgezien omdat dit als een drempel kan worden ervaren om beschermingsbewind te verzoeken. Ook zou een dergelijke processtap voor vertraging zorgen en niet efficiënt zijn nu er voorafgaande aan het instellen van schuldenbewind onvoldoende informatie beschikbaar is voor de gemeente.*

*De Afdeling merkt op, dat de toelichting weliswaar gegronde redenen noemt om af te zien van een adviesrecht aan de voorkant van het proces. Maar dit ondervangt niet bovengenoemde bezwaren bij een adviesrecht later in het proces.*

*Vanuit het oogpunt van proportionaliteit roept tot slot de omvang van de doelgroep voor wie het adviesrecht effect kan hebben vraagtekens op. Uit onderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen bij schuldenbewind ook sprake is van een andere toestand, zoals verstandelijke, geestelijke of verslavingsproblematiek. Voor veel onderbewindgestelden geldt dat zij ook op langere termijn niet in staat zullen zijn om hun financiën zelf te beheren. Voor hen voegt het adviesrecht dan ook niets toe. Slechts voor een beperkte groep zal een lichter, gemeentelijk alternatief passend zijn. Tegelijkertijd ligt*



*het voor de hand dat de gemeente alleen gebruikmaakt van het adviesrecht in gevallen waarin dat effectief is.*

*De Afdeling concludeert, gelet op de onder 3a geschetste problematiek van het gebrek aan informatie-uitwisseling en samenwerking en de daarop gerichte pilots, dat de invoering van een wettelijk adviesrecht op zijn minst genomen voorbarig is. In dat licht acht zij de in het voorstel gekozen oplossing vooralsnog niet proportioneel. Daarnaast lijkt de omvang van de doelgroep voor wie het voorgestelde adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewind zou leiden, relatief klein in relatie tot het ingrijpende karakter van een adviesrecht.*

### **3.b.1. Proportionaliteit: middel van het adviesrecht en plaats in het proces**

De Afdeling merkt terecht op dat doordat gemeenten pas na instelling van schuldenbewind hun advies geven, de rechter op het moment dat hij beslist over het instellen van schuldenbewind nog geen inzicht heeft in voor deze burger passende andere middelen. De Afdeling merkt tevens terecht op dat de instelling van schuldenbewind inspanning, tijd en geld vergt van alle betrokken partijen, zowel van de betrokkene zelf, als van de rechter, de beschermingsbewindvoerder en de gemeente. De Afdeling merkt vervolgens op dat deze inspanningen vervolgens (deels) onnodig kunnen blijken te zijn als de rechter het advies van de gemeente tot inzet van lichtere middelen volgt en het schuldenbewind beëindigt, kort nadat het is ingesteld. Deze conclusie deel ik niet. De inspanningen zijn dan niet voor niets geweest.

De rechter stelt uitsluitend schuldenbewind in als de betrokkene problematische schulden heeft en zijn financiële belangen niet langer zelf kan behartigen: er is een derde nodig om overzicht te krijgen in de financiële problematiek en te voorkomen dat er nieuwe schulden bijkomen, zodat de situatie kan worden gestabiliseerd.

Als de rechter schuldenbewind instelt, is het de taak van de beschermingsbewindvoerder om overzicht in de situatie te brengen en te voorkomen dat er nieuwe schulden bijkomen. De betrokkene wordt tegen nieuwe schulden beschermd doordat de beschermingsbewindvoerder een overeenkomst die de betrokkene zelf tijdens het bewind sluit, kan terugdraaien. Het verkrijgen van overzicht in de problematiek is een noodzakelijke stap voordat de situatie kan worden gestabiliseerd en de schuldenproblematiek kan worden opgelost (door de beschermingsbewindvoerder of schuldhulpverlening). Zo lang weliswaar duidelijk is dat sprake is van problematische schulden, maar het overzicht in de problematiek er niet is, kan de rechter noch de gemeente beoordelen of de betrokkene met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met schuldenbewind kan worden ondersteund.

Het overzicht wordt verkregen aan de hand van de boedelbeschrijving. Eenmaal benoemd dient de beschermingsbewindvoerder op grond van het bestaande recht zo spoedig mogelijk een boedelbeschrijving op te maken en in te leveren bij de griffie van de rechtbank (art. 1:436, eerste lid, BW). Deze geeft inzicht in de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind. Onderdeel ervan is een inschatting van de maandelijkse inkomsten, waaronder bijvoorbeeld salaris, een uitkering en toeslagen, en uitgaven, zoals de vaste lasten.

Op grond van het wetsvoorstel zendt de beschermingsbewindvoerder binnen drie maanden na aanvang van het schuldenbewind de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente (art. 1:432a, tweede lid, BW). De gemeente heeft vier weken de tijd om op basis van deze documenten advies uit te brengen. Vervolgens kan de rechter op basis van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder en het advies van de gemeente beslissen of het bewind wordt voortgezet dan wel beëindigd.

De inspanningen die de beschermingsbewindvoerder verricht in de eerste maanden van het bewind worden niet voor niets verricht, ook niet wanneer de rechter het bewind beëindigt naar aanleiding van het advies van de gemeente. Het aan de hand van de boedelbeschrijving in kaart brengen van de situatie is immers een noodzakelijke voorwaarde om de situatie te kunnen gaan stabiliseren en de problematiek op te gaan lossen. De boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder zijn voor de gemeente noodzakelijk om de aard en zwaarte van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven. Indien de rechter het beschermingsbewind beëindigt naar aanleiding van het advies van de gemeente en de gemeente ondersteuning aan de betrokkene aanbiedt, vormt de boedelbeschrijving de basis voor de verdere gemeentelijke ondersteuning. De werkzaamheden die de beschermingsbewindvoerder heeft uitgevoerd, hoeven niet opnieuw door de gemeente te worden uitgevoerd.

Voorts merkt de Afdeling ten aanzien van de mogelijke beëindiging van het schuldenbewind enkele maanden na de instelling ervan op dat dit bij de betrokkene tot onbegrip kan leiden omdat hij dacht beschermd te zijn, maar dat niet meer is. Ik vind het van belang dat de betrokkene weet waar hij aan



toe is. Hoe moet worden omgegaan met de verwachtingen van betrokkenen in schuldenbewinden is een relevant uitvoeringsvraagstuk. Denkbaar is dat de rechter het beschermingsbewind niet onmiddellijk beëindigt maar na enkele maanden en dat daar een evaluatiegesprek aan voorafgaat. De toepassing van het adviesrecht in de praktijk is één van de onderwerpen die zullen worden besproken in het beoogde landelijke platformoverleg met rechters, gemeenten en verenigingen van beschermingsbewindvoerders (zie hierover het slot van par. 3.a). Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen de omgang met de verwachtingen van betrokkenen in schuldenbewinden als onderwerp voor het landelijke platformoverleg agenderen.

Overigens is schuldenbewind bedoeld als tijdelijke maatregel. Teneinde de tijdelijkheid van de maatregel te benadrukken wordt in het wetsvoorstel geregeld dat schuldenbewinden uitsluitend nog voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld (zie hierover par. 4.1).

### *3.b.2. Proportionaliteit: (de omvang van) de doelgroep*

De Afdeling merkt op dat de omvang van de doelgroep voor wie het voorgestelde adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewind zou kunnen leiden, relatief klein lijkt in relatie tot het ingrijpende karakter van een adviesrecht. De Afdeling haalt daarbij onderzoek van Bureau Bartels uit 2015 aan. Hieronder wordt de context van de bevindingen van dat onderzoek geschetst.

Het onderzoek vond plaats in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het had tot doel de achterliggende oorzaken te vinden van de groei van het aantal betrokkenen in beschermingsbewind en de daarmee voor gemeenten gepaard gaande kosten. Beoogd werd aan de hand van het onderzoek een beeld te krijgen van de (kenmerken van) betrokkenen in beschermingsbewind en mogelijkheden om hun financiële zelfredzaamheid te vergroten.

De onderzoekers hebben onderscheid gemaakt tussen een groep 'in principe onveranderbare' en 'in potentie veranderbare' betrokkenen in beschermingsbewind. In de groep 'onveranderbaar' hebben de onderzoekers gevat de betrokkenen in beschermingsbewind bij wie (in ieder geval) sprake is van de toestanden lichamelijke beperking, verstandelijke beperking, dementie en psychische problemen. In de groep 'veranderbaar' hebben de onderzoekers gevat de betrokkenen in beschermingsbewind bij wie sprake was van (een combinatie van) de toestanden problematische schulden, verkwisting, verslaving en multiprobleemgezinnen. In een onderzoek onder 628 betrokkenen komen de onderzoekers uit op 77% 'onveranderbare' betrokkenen en 23% 'veranderbare' betrokkenen. Betrokkenen met problematische schulden maken onderdeel uit van die laatste groep. Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat alle betrokkenen met problematische schulden, zonder lichamelijke of geestelijke toestand die aanleiding is voor het instellen van beschermingsbewind, in potentie veranderbaar zijn. Het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind heeft tot doel de meest passende, minst ingrijpende vorm van ondersteuning voor deze groep te vinden.

De gemeente kan ook een adviesrecht hebben als beschermingsbewind is ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand en tevens sprake is van problematische schulden. De rechter beslist in een dergelijk geval of de beschermingsbewindvoerder verplicht is een kopie van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente te sturen. Dit sluit aan bij het advies van de Raad voor de rechtspraak bij het voorontwerp (zie hierover de toelichting op art. 1:432a, derde lid, BW). Ook in deze gevallen is het van belang dat voor de aanpak van de schuldenproblematiek de meest passende en minst ingrijpende vorm van ondersteuning wordt gevonden. In deze gevallen kan de beschermingsbewindvoerder financiële stabiliteit brengen en kan de schuldhulpverlening proberen de schulden zoveel mogelijk op te lossen. Als de problematische schulden zijn opgelost, betekent dit niet automatisch dat het beschermingsbewind kan worden opgeheven. De lichamelijke of geestelijke toestand van de betrokkene kan aanleiding zijn om het bewind in stand te laten.

De Afdeling merkt voorts op dat uit vornoemd onderzoek blijkt dat voor veel betrokkenen in beschermingsbewind geldt dat zij ook op langere termijn niet in staat zullen zijn om hun financiën zelf te beheren. Met name voor betrokkenen van wie de toestand 'onveranderbaar' is, is financiële zelfredzaamheid – en daarmee mogelijke uitstroom uit het beschermingsbewind – volgens de onderzoekers veelal geen reëel perspectief; in die gevallen is stabiliteit in de financiële situatie het hoogst haalbare. De onderzoekers geven zelf aan dat zij 'met de nodige voorzichtigheid' een inschatting hebben gemaakt van het aantal betrokkenen in beschermingsbewind dat op (lange) termijn in staat zou moeten zijn om hun financiën weer zelf te beheren. In de meest optimistische variant komen de onderzoekers uit op een schatting van 19% van de betrokkenen. Op grond van dit geschatte percentage concluderen de onderzoekers dat in veel beschermingsbewinden 'geen of nauwelijks mogelijkheden zijn voor de bevordering van financiële zelfredzaamheid en vervolgens uitstroom uit beschermingsbewind'.

Het geschatte percentage van 19% ziet niet alleen op schuldenbewinden, maar ook op beschermings-





bewinden wegens een lichamelijke of geestelijke toestand. De onderzoekers benoemen de betrokkenen in laatstgenoemde beschermingsbewinden als – in principe – ‘onveranderbaar’. Hierboven is geconcludeerd dat op basis van hetzelfde onderzoek kan worden gesteld dat 23% van de betrokkenen ‘veranderbaar’ is, waaronder alle betrokkenen met problematische schulden, zonder lichamelijke of geestelijke toestand die aanleiding is voor het instellen van beschermingsbewind. Hoe het geschatte percentage van 19% zich hiertoe verhoudt, volgt niet uit het onderzoek.

Uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap blijkt dat rechters vooral schuldenbewinden instellen als zij verwachten dat de betrokkene tijdelijk dient te worden beschermd. Rechters schatten dus in dat de betrokkene na de instelling van een schuldenbewind op enige termijn dermate financieel zelfredzaam is dat het schuldenbewind kan worden opgeheven. Beëindiging van een schuldenbewind betekent niet dat de betrokkene weer volledig financieel zelfredzaam hoeft te zijn. De betrokkene kan ook verder worden geholpen met een lichtere vorm van – gemeentelijke – ondersteuning. Onderhavig wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat die lichtere vorm van ondersteuning waar mogelijk sneller wordt gevonden. In de periode 2014–2019 zijn gemiddeld per jaar ruim 14.000 schuldenbewinden ingesteld. Op basis van voornoemd onderzoek kan worden gesteld dat het in deze beschermingsbewinden gaat om ‘veranderbare’ betrokkenen. Het kabinet acht de groep betrokkenen voor wie met behulp van het adviesrecht naar de meest passende en minst ingrijpende vorm van ondersteuning kan worden gezocht substantieel van omvang en daarmee het wetsvoorstel een proportioneel instrument.

#### **4. Beoordeling van het wetsvoorstel: schuldenbewind voor bepaalde tijd**

*Dat schuldenbewind met dit voorstel voortaan voor bepaalde tijd wordt ingesteld, en dat de termijn aan de rechtbank wordt gelaten, sluit op zichzelf goed aan bij de maatwerkgedachte en ruimte om in de uitvoering de juiste afwegingen te kunnen maken. De vraag is echter hoe haalbaar de beoogde tijdelijkheid van schuldenbewind voor de meeste onderbewindgestelden is.*

*Uit onderzoek blijkt dat ongeveer een kwart (23%) van de onderbewindgestelden kan worden aangemerkt als ‘veranderbaar’. Dit zijn gevallen waar uitsluitend sprake is van (een combinatie van) de toestanden ‘problematische schulden’, ‘verkwisting’, ‘verslaving’ en ‘multiprobleemgezinnen’. Dit is een relatief klein aandeel om voor de hele doelgroep de tijdelijkheid wettelijk te verankeren.*

*Daarnaast is het al praktijk dat rechtbanken schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. De toelichting stelt dat het voorstel betrokken partijen dwingt om op kortere termijn te beoordelen of voortzetting van het bewind noodzakelijk is. Onvoldoende duidelijk is waarom partijen daartoe moeten worden gedwongen, als de rechtbanken de tijdelijkheid wel voor ogen hebben. De noodzaak om de tijdelijkheid te benadrukken zoals dit wetsvoorstel doet, lijkt daarmee niet op voorhand aangetoond. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.*

##### **4.1. Noodzaak tot wetwijziging teneinde de tijdelijkheid van schuldenbewind te benadrukken**

De tijdelijkheid van schuldenbewinden en het belang daarvan is aan de orde gekomen bij de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap uit 2018 en bij de consultatie van het voorontwerp van onderhavig wetsvoorstel. De Afdeling merkt terecht op dat uit de evaluatie blijkt dat rechters schuldenbewind sinds de wetwijziging vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. Uit de ervaringen met schuldenbewind in de praktijk blijkt dat dit enkele feit onvoldoende is om ervoor te zorgen dat schuldenbewinden niet langer duren dan noodzakelijk is. Bovendien betekent het feit dat rechters schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden niet dat schuldenbewinden daadwerkelijk voor bepaalde tijd worden ingesteld. Daarom acht het kabinet het noodzakelijk om de tijdelijkheid van schuldenbewind bij wet te regelen. Conform het advies van de Afdeling wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op de noodzaak tot wetwijziging (zie par. 4.1).

De context van het door de Afdeling aangehaalde percentage betrokkenen in beschermingsbewind dat kan worden aangemerkt als ‘veranderbaar’ is hiervoor geschetst (zie par. 3.b.2). De Afdeling concludeert dat dit een relatief klein aandeel is om voor de hele doelgroep de tijdelijkheid van schuldenbewind in de wet te verankeren. In het licht van het voorgaande acht het kabinet de omvang van deze groep substantieel.

##### **4.2. Het bevorderen van uitstroom uit schuldenbewind in de praktijk**

Deze wetwijziging alleen is onvoldoende om de uitstroom uit schuldenbewind te bevorderen. De uitstroom moet in de praktijk worden gerealiseerd. Daarom is het van belang dat de praktijk aandacht



heeft voor het bevorderen van zelfredzaamheid van betrokkenen en hun uitstroom uit schuldenbewind. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben verschillende stakeholderbijeenkomsten georganiseerd naar aanleiding van de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel en de wetsevaluatie uit 2018. Tijdens deze bijeenkomsten is gebleken dat het bevorderen van zelfredzaamheid van betrokkenen en hun uitstroom uit schuldenbewind de aandacht heeft van zowel beschermingsbewindvoerders als rechtbanken en gemeenten. In de evaluatie en tijdens de stakeholderbijeenkomst van 5 december 2019 hebben de stakeholders aangegeven dat de zelfredzaamheid kan worden bevorderd en de uitstroom vergroot door (a) adequate plannen van aanpak en (b) adequate beloning van beschermingsbewindvoerders. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling en de stakeholderbijeenkomst van 5 december 2019 wordt hierop ingegaan in de memorie van toelichting (zie par. 4.1).

## 5. Conclusie

- (1) *De Afdeling is er vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. De Afdeling adviseert de resultaten van de pilots af te wachten voordat verdere stappen worden gezet.*
- (2) *De Afdeling concludeert dat de toelichting onvoldoende ingaat op de noodzaak van de tijdelijkheid van schuldenbewind in relatie tot de omvang van de doelgroep voor wie deze tijdelijkheid haalbaar is.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker.*



## Advies Raad van State

No.W16.19.0202/II  
's-Gravenhage, 7 november 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2019, no.2019001431, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat een bewind wegens het hebben van problematische schulden (hierna: schuldenbewind) of wegens verkwisting uitsluitend voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Het doel hiervan is te voorkomen dat schuldenbewinden te lang voortduren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een adviesrecht voor gemeenten na de instelling van een beschermingsbewind. Dat kan ertoe leiden dat een pas ingesteld schuldenbewind weer wordt beëindigd ten gunste van een lichtere vorm van ondersteuning.

De Afdeling advisering van de Raad van State is er vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. Afgewacht dient te worden wat de uitkomsten zijn van de pilots die binnen het bestaande kader op basis van vrijwilligheid beogen de samenwerking te versterken.

Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de noodzaak van de tijdelijkheid van schuldenbewind. De toelichting gaat onvoldoende in op het gegeven dat tijdelijkheid slechts voor een beperkt deel van de doelgroep haalbaar blijkt.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

### 1. Inhoud van het voorstel

#### a. Huidige situatie

Vanuit het perspectief van de burger met problematische schulden, zijn er wettelijk gezien twee ingangen om de situatie te verbeteren of op te lossen: via de gemeente of via de rechtbank. Een burger kan – al dan niet doorverwezen via zijn zorgverlener, welzijnsinstelling of anderszins – aankloppen bij de gemeente.<sup>1</sup> Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten zoals een minnelijk traject (schuldbemiddeling of schuldsanering), in combinatie met ondersteuning zoals budgetbeheer of -coaching. De andere mogelijkheid is dat de betrokken inwoner – of diens partner, nabije familieleden, de betrokken zorginstelling of de gemeente – op basis van de artikelen 1:431 en 1:432 Burgerlijk Wetboek (BW) een verzoek indient bij de rechtbank tot instelling van (schulden)bewind.<sup>2</sup> Over deze beschermingsmaatregel beslist de kantonrechter. Doel is de financiële situatie van de betrokkene te stabiliseren en ervoor te zorgen dat basisvoorzieningen, zoals huur, gas, water, licht en leefgeld worden betaald. Een burger kan zowel via de gemeente – vanuit de Wgs – als vanuit een situatie van bewindvoering of los van beide voorgaande ingangen alsnog via de rechter in de schuldsanering op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) terecht komen.

#### b. Voorstellen

Op grond van de Wgs is de gemeente verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening.<sup>3</sup> Het voorstel beoogt gemeenten in staat te stellen die regierol beter te vervullen. Tegelijkertijd is volgens de toelichting van belang dat er voor betrokkenen geen drempels ontstaan om toegang tot het schuldenbewind te krijgen.<sup>4</sup> Het wetsvoorstel benoemt twee punten die het huidige proces rondom het schuldenbewind betreffen:

<sup>1</sup> Waar van 'gemeente' wordt gesproken is steeds bedoeld het college van BenW.

<sup>2</sup> Ook schuldhulpverlening onder de Wgs en schuldenbewind sluiten elkaar niet uit en ze hoeven niet volgtijdelijk te zijn. Een schuldenbewind leidt namelijk niet per definitie tot een oplossing van de schuldenproblematiek, daarvoor zijn schuldhulpverlening en schuldsanering van toegevoegde waarde. Dat komt doordat schuldenbewind niet primair gericht is op het aflossen van schulden maar op het stabiliseren van de situatie. Zie toelichting, paragraaf 3.2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 4.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 8.3.



- (1) Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken tot het instellen van schuldenbewind. Een verzoek tot instelling mag, maar hoeft immers niet via de gemeente te lopen. Gemeenten ervaren dit als problematisch.<sup>5</sup> De Wgs legt de regierol voor integrale schuldhulpverlening bij de gemeente, omdat die het beste in staat wordt geacht om de schuldenproblematiek van schuldenaren in onderlinge samenhang te beoordelen. Met de regierol kan voorkomen worden dat organisaties langs elkaar heen werken en uitsluitend bezig zijn om hun aspect van het probleem op te lossen, zonder aandacht te hebben voor de oplossing van de problematiek als geheel.<sup>6</sup>
- (2) De duur van schuldenbewind: schuldenbewinden moeten niet langer duren dan nodig is.<sup>7</sup> Beschermingsbewind bij problematische schulden kan nu voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingesteld, maar in de huidige praktijk kunnen schuldenbewinden lang voortduren.<sup>8</sup>

### *c. Oplossingen in het voorstel*

- (1) Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten het recht krijgen advies uit te brengen aan de rechtbank over de voortzetting van schuldenbewind. De eerste stap hierbij is dat de gemeente bij de rechtbank naar voren brengt advies te willen uitbrengen over de vraag of de belangen van de betrokkene kunnen worden behartigd op een meer passende en minder verstrekkende manier dan met schuldenbewind (zgn. 'opt in'). De rechtbank verplicht vervolgens de aangestelde bewindvoerder (in geval van een schuldenbewind) binnen drie maanden na instelling ervan een afschrift van de boedelbeschrijving en een uitgewerkt plan van aanpak aan de gemeente te zenden. De gemeente kan op basis hiervan een advies zenden aan de griffier. Vervolgens beslist de rechtbank met afweging van dit advies over voortzetting van het schuldenbewind.<sup>9</sup>
- (2) Het wetsvoorstel regelt dat schuldenbewind alleen voor een bepaalde tijdsduur kan worden ingesteld.<sup>10</sup> De regering denkt daarbij aan een periode van drie jaar. Het is aan de rechtbank om hierover in een individueel geval te beslissen.

## **2. Beschouwing van het voorstel in bredere context**

Het wetsvoorstel is onderdeel van een breed pakket aan maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken.<sup>11</sup> De Afdeling beoordeelt het voorstel daarom niet alleen op zichzelf, maar vanuit de bredere vraag of het voorstel effectief bijdraagt aan oplossingen voor burgers met (problematische) schulden. Hiertoe dient de werking van het instrument schuldenbewind te worden gezien in onderlinge samenhang met de instrumenten van minnelijke en wettelijke schuldhulpverlening. Het belang van deze samenhang en de knelpunten in de huidige praktijk komen ook naar voren in enkele rapporten, waaronder een recent aan de Tweede Kamer aangeboden rapport over de aansluiting van minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering.<sup>12</sup> Bewindvoering, minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering kennen alle drie hun eigen wettelijke kaders. De ontstaansgeschiedenis daarvan wordt hieronder kort geschetst (a). Vervolgens is relevant hoe die de verschillende instrumenten vanuit het perspectief van de schuldenaar met problematische schulden op elkaar inwerken (b). In dit licht stipt de Afdeling andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven aan in het kader van de brede schuldenaanpak (c). Tot slot besteedt de Afdeling aandacht aan de bredere samenhang in het sociaal domein (d).

### *a. Ontstaansgeschiedenis van drie relevante wettelijke kaders*

Het beschermingsbewind bestaat sinds 1982. In 2014 is als grond voor beschermingsbewind toegevoegd 'het hebben van problematische schulden', kortweg schuldenbewind.<sup>13</sup>

Hiernaast zijn voor burgers met problematische schulden vooral de Wgs en de Wsnp relevant. De praktijk van de gemeentelijke schuldhulpverlening is in de twintigste eeuw ontstaan uit een niet centraal gereguleerd minnelijk traject van lokale initiatieven. Mede naar aanleiding van de economische crisis in de jaren tachtig trad in 1998 de Wsnp in werking. Met dit zgn. wettelijke schuldsanerings-traject beoogde de wetgever primair uitzicht te bieden aan burgers om onder voorwaarden een

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.

<sup>9</sup> Voorgesteld artikel 1:432a BW.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 1:431, eerste lid, onder b, BW.

<sup>11</sup> Kabinetsbrief over brede schuldenaanpak, Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431.

<sup>12</sup> Berenschot, *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*, 26 april 2019, p. 50; Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 86; Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 83.

<sup>13</sup> Artikel 1:431, eerste lid, onder b, BW.





'schone lei' te kunnen krijgen en als bijkomend doel te bereiken dat schuldeisers vaker en makkelijker zouden meewerken aan minnelijke regelingen.<sup>14</sup>

Het 'succes' van de gedwongen schuldsanering van de Wsnp maakte wel duidelijk dat de minnelijke, gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moest. Dit leidde tot de Wgs die in 2012 in werking trad. Daarmee werd de gemeentelijke schuldhulpverlening wettelijk gereguleerd.

Het bredere stelsel van de schuldhulpverlening bestaat uit de driehoek van (in oplopende zwaarte) het minnelijke traject<sup>15</sup> – beschermingsbewind – wettelijke schuldsanering. Deze instrumenten hangen in de praktijk met elkaar samen. Zo kan de Wsnp werken als 'stok achter de deur' voor het minnelijke traject.<sup>16</sup> Verder heeft minder ingrijpende en lichtere ondersteuning door de gemeente vanuit het oogpunt van het behoud van zelfstandigheid van de betrokkene de voorkeur. Budgetbeheer bij de gemeente biedt meer zelfstandigheid. De noodzaak tot afstemming veronderstelt wel dat in de praktijk die afweging goed wordt gemaakt. Daarvoor is het nodig dat alle betrokken partijen – gemeenten, rechtbanken, bewindvoerders – goed met elkaar afstemmen om een passend hulpaanbod te vinden.<sup>17</sup>

### *b. Werking van het stelsel*

In de praktijk blijkt dat afstemming tussen de hierbij betrokken partijen lang niet altijd plaatsvindt. Een overstijgende visie op het stelsel als geheel ontbreekt. De verantwoordelijkheden en financiële prikkels zijn in de drie onderscheiden 'subsystemen' verschillend ingericht, aldus Berenschot. Daarbij komt dat in de afgelopen jaren steeds is getracht knelpunten in wetgeving te repareren, zonder het overkoepelende geheel voldoende in de gaten te houden en fundamenteel bij te sturen.<sup>18</sup>

Het kabinet stelt in reactie op het rapport dat het de samenwerking van deze drie systemen als essentieel ziet voor het kunnen bieden van een passende oplossing aan iedereen in een problematische schuldsituatie.<sup>19</sup> Gemeenten en andere organisaties moeten aan de slag met deze samenwerking en met verdere stappen die al zijn gezet, zoals – de in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel en recente Kamerbrieven genoemde<sup>20</sup> – pilots beschermingsbewind, de ontwikkeling van een platform beschermingsbewind (in het kader van het IBP<sup>21</sup>), en het gemeentelijk adviesrecht bij schuldenbewind. De Afdeling merkt op dat onderhavig wetsvoorstel volgens de regering deel uitmaakt van de oplossing voor de genoemde stelselproblemen.

### *c. Samenhang met andere wetgevings- en uitvoeringsinitiatieven*

Deze en andere oplossingen zijn onderdeel van de brede schuldenaanpak van het kabinet. Die richt zich in de eerste plaats op het voorkomen van problematische schulden door middel van preventie en vroegsignalering.<sup>22</sup> Het recente wetsvoorstel waarin gemeenten verplicht worden een aantal taken te vervullen op het gebied van vroegsignalering, geeft gemeenten dan ook meer mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium met een deel van de doelgroep voor schuldenbewind in contact te komen.<sup>23</sup> Dit kan gemeenten meer informatie aan de voorkant opleveren, namelijk in een stadium voordat de problematische schuldsituatie al bestaat en dieper ingrijpende maatregelen, zoals een schuldenbewind, nodig kunnen zijn.

Een tweede actielijn in de brede schuldenaanpak richt zich op ontzorgen en ondersteunen. In dat kader wordt onder andere gewerkt aan betere kwaliteit en toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Het gemeentelijk adviesrecht zoals nu voorgesteld bij schuldenbewind is onderdeel van deze actielijn. Dat geldt ook voor de aansluiting tussen het minnelijk en het wettelijk traject. De derde en laatste actielijn richt zich op zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

De toelichting bij dit wetsvoorstel noemt verder dat er in de praktijk nu diverse lokale en regionale pilots lopen van gemeenten, rechtbanken en bewindvoerders gericht op verbeterde samenwerking en

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 6.

<sup>15</sup> Waarbij de Wgs niet het enige wettelijk kader is voor het minnelijk traject, ook een bewindvoerder kan een minnelijk traject starten. Het wettelijk schuldsaneringstraject staat wel gelijk aan de Wsnp.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1992/93, 22 969, nr. 3, p. 10.

<sup>17</sup> Toelichting, paragraaf 3.3. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 4, Berenschot 2019, p. 50.

<sup>18</sup> Berenschot 2019, p. 44.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 492.

<sup>20</sup> Toelichting, paragraaf 3.3, Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 492, p. 3.

<sup>21</sup> In het Interbestuurlijk Programma (IBP) werken de vier overheden gezamenlijk aan een aantal maatschappelijke opgaven. Opgave 7 is het voorkomen en oplossen van problematische schulden, zie Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 266.

<sup>22</sup> Zie o.a. Actieplan brede schuldenaanpak, Kamerstukken II 2017/18, 24 515, nr. 431, Kamerstukken II 2018/19, 24 515, nr. 489.

<sup>23</sup> Voorstel van wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, Kamerstukken II 2019/20, 35 316.



informatie-uitwisseling rondom schuldenbewind.<sup>24</sup> In die pilots is geen sprake van adviesrecht omdat deze uitgaan van bestaande wettelijke kaders. Resultaten van de pilots zijn nog niet beschikbaar.

#### *d. Aansluiting op het sociaal domein*

Tot slot is ook de aansluiting van het schuldenbewind op andere soorten sociale of maatschappelijke ondersteuning aan de betrokkene waarvoor de gemeente verantwoordelijk is van belang.<sup>25</sup> Schuldenproblematiek en schuldhulpverlening staan immers niet op zichzelf, maar gaan vaak samen met allerlei andere problemen in het huishouden of gezin.<sup>26</sup> Voor een duurzame oplossing is een integraal perspectief van belang en kan het daarom belangrijk zijn om de bredere gemeentelijke taken in het sociaal domein in te zetten.

### **3. Beoordeling van het wetsvoorstel: gemeentelijk adviesrecht en de plaats daarvan in het proces**

Uit de in paragraaf 3 gegeven beschouwing blijkt dat het wetsvoorstel een – relatief klein – onderdeel is van een brede aanpak gericht op een complexe problematiek met een lange historie en veel partijen die onderling moeten samenwerken. Het gaat om een ingewikkelde context. De Afdeling ziet de noodzaak om in een brede schuldenaanpak met elkaar samenhangende oplossingen te vinden.

#### *a. Noodzaak en geschiktheid van de gekozen oplossing*

Dit wetsvoorstel benoemt als belangrijkste probleem dat gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van de instelling van schuldenbewind, waardoor zij hun regierol niet kunnen vervullen en lichtere vormen van schuldhulpverlening onvoldoende kunnen worden meegewogen.<sup>27</sup> In de huidige situatie is de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen rechtbanken, bewindvoerders en gemeenten te beperkt. Dit kan betekenen dat betrokkene zelf, zijn naasten of doorverwijzers onvoldoende informatie hebben over de gemeentelijke schuldhulpverlening of dat op een andere manier een drempel ervaren wordt om eerst bij de gemeente voor ondersteuning aan te kloppen. Vervolgens is de rechtbank en/of bewindvoerder niet altijd op de hoogte hoe de schuldhulpverlening in een specifieke gemeente is gewaarborgd, of er inderdaad (lichtere) passende maatregelen voorhanden zijn, hoe die er in een specifieke situatie precies uit zien en of dat goed past bij de situatie van betrokkene.

Dit brengt de Afdeling tot de centrale vraag of het probleem niet zozeer ligt bij de onderbelichting van de regierol van gemeenten in de specifieke regeling van het schuldenbewind, zoals de toelichting stelt, maar in bredere zin bij een onvolkomen onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen.

Die vraag kan beter worden beantwoord op basis van de resultaten van de regionale pilots waarin wordt getracht in onderlinge afstemming het meest passende hulpaanbod te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie. Zo wordt binnen de bestaande kaders getracht de samenwerking tussen betrokken partijen te versterken. Die resultaten zijn echter nog niet beschikbaar.

#### *b. Proportionaliteit: middel van het adviesrecht en plaats in het proces*

Ook al zou een adviesrecht voor gemeenten op zichzelf wel een bijdrage kunnen leveren aan een betere informatiepositie van de gemeente en het overwegen van andere, lichtere vormen van ondersteuning, dan nog rijst de vraag naar de proportionaliteit van de gekozen oplossing.

Doordat gemeenten pas na instelling van schuldenbewind hun advies geven, heeft de rechter op het moment dat hij beslist over het instellen van schuldenbewind nog geen inzicht in voor deze burger passende andere middelen. De instelling van het schuldenbewind vergt inspanning, tijd en geld van alle betrokken partijen, zowel van de betrokkene zelf, als van de rechter, de bewindvoerder en de gemeente. Deze inspanningen kunnen vervolgens (deels) onnodig blijken te zijn. Wanneer de rechter het advies van de gemeente tot inzet van lichtere middelen volgt, dan beëindigt hij het schuldenbewind kort nadat het is begonnen. Bij betrokkene kan dit tot onbegrip leiden. Hij dacht beschermd te zijn, maar is dat niet meer. Dit lijkt niet proportioneel.

<sup>24</sup> Toelichting, paragraaf 3.2. Zie o.a.: Branchevereniging Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), *Eindrapportage samen verder, samen verder door samenwerken*, 30 mei 2017. En: Platform31, *Samenwerken bij instroom in beschermingsbewind, framework voor drie pilots*, november 2017.

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de Participatiewet, Jeugdwet, Wmo, Leerplichtwet.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 6. In huishoudens met schulden komt het gebruik van sociaaldomeinvoorzieningen vaker voor (45%) dan wanneer er geen schulden zijn (17%). Zie: Sociaal Cultureel Planbureau, *Overall rapportage sociaal domein 2017, wisselend bewolkt*, p. 16.

<sup>27</sup> Toelichting, paragraaf 1.



Uit de toelichting blijkt dat aanvankelijk een adviesrecht voorafgaande aan instelling van schuldenbewind, op basis van het verzoekschrift, werd overwogen. Hier is van afgezien omdat er onvoldoende informatie beschikbaar is op het moment van dat verzoek om een onderbouwd gemeentelijk advies te kunnen geven. Als alternatief kwam in het consultatieproces naar voren, om het adviesrecht nog verder aan de voorkant van het proces te positioneren.<sup>28</sup> Namelijk voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van schuldenbewind. Hiervan is afgezien omdat dit als een drempel kan worden ervaren om beschermingsbewind te verzoeken. Ook zou een dergelijke processtap voor vertraging zorgen en niet efficiënt zijn nu er voorafgaande aan het instellen van schuldenbewind onvoldoende informatie beschikbaar is voor de gemeente.<sup>29</sup>

De Afdeling merkt op, dat de toelichting weliswaar gegronde redenen noemt om af te zien van een adviesrecht aan de voorkant van het proces. Maar dit ondervangt niet bovengenoemde bezwaren bij een adviesrecht later in het proces.

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit roept tot slot de omvang van de doelgroep voor wie het adviesrecht effect kan hebben vraagtekens op. Uit onderzoek blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen bij schuldenbewind ook sprake is van een andere toestand, zoals verstandelijke, geestelijke of verslavingsproblematiek.<sup>30</sup> Voor veel onderbewindgestelden geldt dat zij ook op langere termijn niet in staat zullen zijn om hun financiën zelf te beheren.<sup>31</sup> Voor hen voegt het adviesrecht dan ook niets toe. Slechts voor een beperkte groep zal een lichter, gemeentelijk alternatief passend zijn. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat de gemeente alleen gebruikmaakt van het adviesrecht in gevallen waarin dat effectief is.

De Afdeling concludeert, gelet op de onder 3a geschetste problematiek van het gebrek aan informatie-uitwisseling en samenwerking en de daarop gerichte pilots, dat de invoering van een wettelijk adviesrecht op zijn minst genomen voorbarig is. In dat licht acht zij de in het voorstel gekozen oplossing vooralsnog niet proportioneel. Daarnaast lijkt de omvang van de doelgroep voor wie het voorgestelde adviesrecht tot beëindiging van het schuldenbewind zou leiden, relatief klein in relatie tot het ingrijpende karakter van een adviesrecht.

#### 4. Beoordeling van het wetsvoorstel: schuldenbewind voor bepaalde tijd

Dat schuldenbewind met dit voorstel voortaan voor bepaalde tijd wordt ingesteld, en dat de termijn aan de rechtbank wordt gelaten, sluit op zichzelf goed aan bij de maatwerkgedachte en ruimte om in de uitvoering de juiste afwegingen te kunnen maken. De vraag is echter hoe haalbaar de beoogde tijdelijkheid van schuldenbewind voor de meeste onderbewindgestelden is.

Uit onderzoek blijkt dat ongeveer een kwart (23%) van de onderbewindgestelden kan worden aangemerkt als 'veranderbaar'.<sup>32</sup> Dit zijn gevallen waar uitsluitend sprake is van (een combinatie van) de toestanden 'problematische schulden', 'verkwisting', 'verslaving' en 'multiprobleemgezinnen'. Dit is een relatief klein aandeel om voor de hele doelgroep de tijdelijkheid wettelijk te verankeren.

Daarnaast is het al praktisch dat rechtbanken schuldenbewind vooral instellen als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. De toelichting stelt dat het voorstel betrokken partijen dwingt om op kortere termijn te beoordelen of voortzetting van het bewind noodzakelijk is.<sup>33</sup> Onvoldoende duidelijk is waarom partijen daartoe moeten worden gedwongen, als de rechtbanken de tijdelijkheid wel voor ogen hebben. De noodzaak om de tijdelijkheid te benadrukken zoals dit wetsvoorstel doet, lijkt daarmee niet op voorhand aangetoond. De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

#### 5. Conclusie

- (1) De Afdeling is er vooralsnog niet van overtuigd dat de voorgestelde wettelijke procedure een geschikte en proportionele maatregel is voor een betere informatie-uitwisseling en samenwerking, zeker gezien de late plaats in het proces. De Afdeling adviseert de resultaten van de pilots af te wachten voordat verdere stappen worden gezet.
- (2) De Afdeling concludeert dat de toelichting onvoldoende ingaat op de noodzaak van de tijdelijkheid

<sup>28</sup> Advies VNG 9 oktober 2018, p. 2.

<sup>29</sup> Toelichting, paragrafen 8.2 en 8.3.

<sup>30</sup> Bureau Bartels 2015, p. 13.

<sup>31</sup> Bureau Bartels 2015, p. 78.

<sup>32</sup> Bureau Bartels 2015, p. 15 en 16. De cijfers moeten wel met de nodige voorzichtigheid worden bezien. De groep 'veranderbaar' kan deels onveranderbaar blijken, de groep 'onveranderbaar', waarin ook mensen met psychische problemen zijn ingedeeld, kan veranderbaar blijken.

<sup>33</sup> Toelichting, paragraaf 4.1.



---

van schuldenbewind in relatie tot de omvang van de doelgroep voor wie deze tijdelijkheid haalbaar is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt gewijzigd, teneinde te voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij de procedure rond beschermingsbewind wegens problematische schulden;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 431 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:

1. De kantonrechter kan een bewind instellen over één of meer van de goederen die een meerderjarige als rechthebbende toebehoren of zullen toebehoren
  - a. voor een bepaalde of onbepaalde tijdsduur indien de meerderjarige tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
  - b. voor een bepaalde tijdsduur indien de meerderjarige tijdelijk niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen als gevolg van verkwisting of het hebben van problematische schulden.

2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Onder aan de meerderjarige toebehorende goederen zijn in deze titel begrepen goederen die behoren tot zijn huwelijksgemeenschap of gemeenschap van geregistreerd partnerschap en die niet uitsluitend onder het bestuur van zijn echtgenoot dan wel geregistreerd partner staan.

B

Na artikel 432 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 432a

1. Dit artikel is van toepassing indien het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de rechthebbende woonplaats heeft, schriftelijk aan de griffier van de ingevolge artikel 266 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bevoegde rechtbank kenbaar heeft gemaakt dat het advies wenst uit te brengen over de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van rechthebbenden kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de voortzetting van bewind, totdat het college deze verklaring schriftelijk intrekt.
2. De rechter verplicht de bewindvoerder binnen drie maanden na de instelling van een bewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden afschrift van de boedelbeschrijving, bedoeld in artikel 436, eerste lid, en een plan van aanpak te zenden aan het college.
3. De rechter kan de bewindvoerder verplichten binnen drie maanden na de instelling van een bewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand afschrift van de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, te zenden aan het college indien tevens sprake is van problematische schulden.
4. Indien de rechter de bewindvoerder verplicht de bescheiden, bedoeld in het tweede lid, te



---

zenden aan het college, kan het college aan de rechter een advies als bedoeld in het eerste lid uitbrengen.

5. Het college verstrekt het advies aan de griffier, de rechthebbende en de bewindvoerder binnen vier weken na ontvangst van de bescheiden, bedoeld in het tweede lid.
6. Indien het college adviseert dat een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening, beslist de rechter of het bewind wordt voortgezet dan wel beëindigd. De griffier zendt afschrift van de beschikking aan het college. In afwijking van artikel 806, eerste lid, onderdeel a, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering staat voor het college geen hoger beroep open tegen de beschikking.
7. Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene Verordening Gegevensverwerking is het verbod om gegevens over de gezondheid van de rechthebbende te verwerken niet van toepassing indien de verwerking noodzakelijk is in het kader van het verstrekken van een advies als bedoeld in het eerste lid.

## **ARTIKEL II**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1 Inleiding

Het kabinet streeft ernaar mensen met schulden beter te helpen en het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen. In dit licht is in het regeerakkoord opgenomen dat gemeenten een adviesrecht krijgen in de gerechtelijke procedure rondom beschermingsbewind wegens problematische schulden. Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering.

Eén op de tien huishoudens heeft problematische schulden. Een grote groep Nederlanders loopt het risico om problematische schulden te krijgen. Het wetsvoorstel is een van de acties in een breder palet maatregelen om de schuldenproblematiek aan te pakken.<sup>1</sup> Ook wil het kabinet via programmatische afspraken met gemeenten een vernieuwende schuldenaanpak en verbeterd schuldhulpverleningstraject opzetten.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap op 1 januari 2014 kan beschermingsbewind ook worden ingesteld wegens 'het hebben van problematische schulden'.<sup>2</sup> Beschermingsbewinden die op deze grond worden ingesteld worden ook wel kortweg schuldenbewinden genoemd.

Met de wetwijziging is beschermingsbewind toegevoegd aan het palet van maatregelen waarmee mensen met problematische schulden kunnen worden geholpen. Als beschermingsbewind wordt ingesteld mag de betrokkene niet langer zelfstandig beschikken over diens onder bewind gestelde goederen. Deze beschermingsmaatregel kan worden ingesteld als de betrokkene zijn vermogensrechtelijke belangen zelf niet of onvoldoende kan behartigen. De kantonrechter beslist of het vermogen onder bewind wordt gesteld. Tot instelling van beschermingsbewind kunnen onder meer de betrokkene zelf, diens partner, nabije familieleden en zorginstellingen verzoeken. Als de betrokkene problematische schulden heeft, kan ook de gemeente verzoeken beschermingsbewind in te stellen. Bij het instellen van beschermingsbewind benoemt de rechter een beschermingsbewindvoerder. In geval van problematische schulden richt de beschermingsbewindvoerder zich primair op het stabiliseren van de situatie en het zeker stellen van de basisvoorzieningen, zoals het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld. Uit onderzoek blijkt dat het in verreweg de meeste gevallen lukt om financiële stabiliteit te brengen.<sup>3</sup>

De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap is in 2018 geëvalueerd door Bureau Bartels in opdracht van het WODC.<sup>4</sup> Eén van de uitkomsten op het gebied van het schuldenbewind is dat rechters dergelijke bewinden vooral instellen als zij verwachten dat de betrokkene tijdelijk dient te worden beschermd.<sup>5</sup> Niettemin menen door de onderzoekers ondervraagde respondenten dat schuldenbewinden te lang voortduren.<sup>6</sup> Teneinde de beoogde tijdelijkheid van schuldenbewind te benadrukken en de tijdige uitstroom uit schuldenbewinden te bespoedigen, regelt het wetsvoorstel dat schuldenbewinden uitsluitend voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld. Op deze manier draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat een schuldenbewind niet langer duurt dan noodzakelijk is.

Gemeenten zijn op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning bij schulden aan hun inwoners. Gemeenten zijn op dit moment vaak niet op de hoogte van verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden. Zij ervaren dit als problematisch.

Het wetsvoorstel beoogt gemeenten in staat te stellen hun regierol bij schuldhulpverlening beter te vervullen. Dit wordt bewerkstelligd doordat de gemeente in de gevallen waarin beschermingsbewind is ingesteld en sprake is van problematische schulden het recht krijgt advies uit te brengen indien zij bij de rechtbank heeft aangegeven advies te willen uitbrengen in gevallen waarin een schuldenbewind is ingesteld (zgn. 'opt in'). Daartoe ontvangt de gemeente de boedelbeschrijving en het plan van

<sup>1</sup> Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst*, p. 27 en kabinetsbrief over Brede Schuldenaanpak d.d. 24 mei 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 24 515, 431.

<sup>2</sup> *Stb.* 2013, 414.

<sup>3</sup> 'Bij naar schatting 4% van alle onderbewindgestelden lukt het niet om financiële stabiliteit te realiseren.' Zie Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 77.

<sup>4</sup> Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 12 en 52.



aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Op deze manier kan de gemeente bijvoorbeeld de betrokkene (ook) aanbieden op andere wijze ondersteuning te geven en de rechter daarvan door middel van het advies in kennis stellen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de rechter de mogelijkheid om alternatieve vormen van ondersteuning af te wegen bij de ontvangst van de boedelbeschrijving van de beschermingsbewindvoerder. Op deze manier draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat voor mensen met problematische schulden de meest passende vorm van ondersteuning wordt gevonden.

De toelichting op het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Eerst wordt stilgestaan bij beschermingsbewind (par. 2) en de rol van gemeenten bij schuldenproblematiek (par. 3). Daarna wordt de wijziging toegelicht die bewerkstelligt dat schuldenbewinden uitsluitend nog voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld en volgt de introductie van het adviesrecht (par. 4). Vervolgens wordt stilgestaan bij de verwerking van persoonsgegevens (par. 5) en de financiële (par. 6) en regeldrukgevolgen (par. 7) van het wetsvoorstel. Tot slot wordt ingegaan op de ontvangen adviezen en reacties op de voorontwerpen (par. 8).

## 2 Beschermingsbewind

### 2.1 Beschermingsmaatregelen voor kwetsbare volwassenen

Het Burgerlijk Wetboek (hierna ook: BW) biedt de mogelijkheid om kwetsbare volwassenen te beschermen door een wettelijke beschermingsmaatregel in te stellen: curatele, beschermingsbewind of mentorschap. Deze drie beschermingsmaatregelen bieden de mogelijkheid om in elk individueel geval te voorzien in een passende bescherming van de belangen van de betrokkene.

Curatele is de oudste beschermingsmaatregel (titel 1.16 BW). Een curator kan worden benoemd als een meerderjarige zijn belangen van vermogensrechtelijke of immateriële aard zelf niet of onvoldoende kan behartigen. In 1982 is het beschermingsbewind daaraan toegevoegd (titel 1.19 BW). Een beschermingsbewindvoerder behartigt vermogensrechtelijke belangen. In 1995 is het mentorschap toegevoegd (titel 1.20 BW). Een mentor wordt benoemd om belangen van persoonlijke aard te beschermen. Met name kan worden gedacht aan belangenbehartiging op het gebied van verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding.

In het Burgerlijk Wetboek is opgenomen wie kunnen verzoeken een beschermingsmaatregel in te stellen. Het gaat bijvoorbeeld om nabije familieleden, de partner en de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd of die aan hem begeleiding biedt. De rechter beslist op het verzoek.

Besluit de rechter een beschermingsmaatregel in te stellen, dan benoemt hij een curator, beschermingsbewindvoerder of mentor (hierna tezamen ook aangeduid als: vertegenwoordigers). Daarbij vergewist de rechter zich ervan dat de kandidaat-vertegenwoordiger geschikt is om als vertegenwoordiger te functioneren. Bij de benoeming van de vertegenwoordiger volgt de rechter in beginsel de uitdrukkelijke voorkeur van de betrokkene, bijvoorbeeld voor de partner, een bepaald familielid of een goede bekende. De rechter kan ook een zogenoemde professionele vertegenwoordiger benoemen. Dat is een vertegenwoordiger die drie of meer mensen bijstaat.

De rechter houdt toezicht op het functioneren van vertegenwoordigers. Professionele vertegenwoordigers moeten bovendien aan kwaliteitseisen voldoen (zie hierover nader par. 2.2). Zowel professionele als familiebeschermingsbewindvoerders dienen jaarlijks rekening en verantwoording af te leggen aan de betrokkene ten overstaan van de rechter.

Curatele heeft de meest verstrekkende gevolgen: iemand die onder curatele is gesteld is in beginsel handelingsonbekwaam. Dat betekent dat betrokkene over veel zaken niet meer zelfstandig kan beslissen. Deze ingrijpende maatregel kan nodig zijn als iemand de gevolgen van zijn handelen niet meer overziet of een gevaar vormt voor zijn eigen veiligheid. Indien beschermingsbewind wordt ingesteld mag de betrokkene niet meer zelfstandig beschikken over de onder bewind gestelde goederen. Het kan gaan om het volledige vermogen van betrokkene, of bijvoorbeeld alleen om een woning. Als mentorschap is ingesteld mag de betrokkene niet meer zelfstandig beslissen over bijvoorbeeld zijn verzorging en verpleging. De vertegenwoordigers moeten beslissingen wel zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokkene nemen.

In dit verband is van belang dat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap bepaalt dat alle maatregelen zoals curatele, beschermingsbewind en mentorschap voorzien in passende en doeltreffende waarborgen in overeenstemming met het internationale recht inzake de mensenrechten om misbruik te voorkomen. Het verdrag bepaalt verder onder meer dat dergelijke maatregelen de rechten, wil en voorkeuren van de betrokkene respecteren, proportioneel zijn en toegesneden op de omstandigheden van de betrokkene, van toepassing zijn gedurende een zo kort mogelijke periode en onderworpen zijn aan een regelmatige beoordeling door een bevoegde,





onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of gerechtelijke instantie.<sup>7</sup> De wet geeft hiervan rekenschap door als uitgangspunt te nemen dat een beschermingsmaatregel niet verder ingrijpt dan in de gegeven situatie noodzakelijk is. Zo mag de rechter uitsluitend curatele instellen als beschermingsbewind of mentorschap, of een combinatie daarvan, niet voldoende is om de belangen van de betrokkene te beschermen.

De rechter stelt het bewind in over één of meer van de goederen van de betrokkene (art. 1:431, eerste lid, BW) en kan het ingestelde bewind op verzoek of ambtshalve uitbreiden of beperken (art. 1:433, tweede lid, BW). De rechter kan binnen het huidige wettelijke kader een zogenoemd bewind light instellen. De Raad voor de rechtspraak (hierna ook: Rvdr) vraagt hier aandacht voor. Bewind light kan worden toegepast voor betrokkenen wiens zelfredzaamheid dusdanig is of dusdanig is gegroeid dat de beschermingsbewindvoerder meer zeggenschap over de financiën kan geven, bijvoorbeeld wanneer betrokkenen tot meer in staat zijn dan het beheer van wekelijks en maandelijks leefgeld.

## 2.2 Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap

Op 1 januari 2014 is de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap in werking getreden.<sup>8</sup> Deze wet bevat aanvullingen en wijzigingen van de regels omtrent curatele, beschermingsbewind en mentorschap. De voor het wetsvoorstel relevante wijzigingen worden hieronder kort besproken.

Verkwisting vormde tot 2014 een grond voor het instellen van curatele. Deze grond is vervallen bij curatele en geïntroduceerd bij beschermingsbewind. Daarmee is het ingrijpen in het leven van betrokkene in geval van verkwisting beperkt tot de sfeer waar het probleem zich voordoet: in de sfeer van het vermogen.<sup>9</sup>

Daarnaast is in 2014 als grond voor beschermingsbewind toegevoegd 'het hebben van problematische schulden'. Beschermingsbewinden die op deze grond worden ingesteld worden ook wel kortweg schuldbewinden genoemd. In de praktijk kwam het steeds vaker voor dat mensen die in een problematische schuldsituatie verkeerden zelf verzochten om onderbewindstelling. Deze feitelijke ontwikkeling is juridisch zichtbaar gemaakt, door problematische schulden als grond voor onderbewindstelling te kwalificeren.<sup>10</sup> Onder problematische schulden wordt verstaan dat redelijkerwijs is te voorzien dat de schuldenaar zijn schulden niet meer kan blijven betalen, of is opgehouden deze te betalen.<sup>11</sup> Het instellen van een schuldbewind is primair gericht op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor basisvoorzieningen, zoals het betalen van huur, gas, water, licht en leefgeld, in gevallen waarin de betrokkene hiertoe zelf niet langer in staat is. Uit onderzoek blijkt dat naar schatting minder dan twintig procent van de betrokkenen op termijn in staat zou moeten zijn om de financiën weer zelf te beheren.<sup>12</sup> Het is de taak van de beschermingsbewindvoerder om de betrokkene toe te leiden naar een schuldhulpverleningstraject, of indien dat niet mogelijk is, een schuldsaneringstraject.<sup>13</sup> De mogelijkheid van bescherming door een schuldbewind is ook van belang voor de mensen die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of schuldsanering (zie hierover par. 3.2).<sup>14</sup>

Met de wetwijziging is ook het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren geïntroduceerd.<sup>15</sup> Het bepaalt onder meer dat een professionele beschermingsbewindvoerder vastlegt wat het doel van het beschermingsbewind is en welke afspraken hij maakt met de betrokkene om dat doel te bereiken. Het besluit bevat tevens opleidings- en scholingseisen, eisen voor dossiervorming, administratie, bedrijfsvoering, een plan van aanpak en de klachtenregeling van een vertegenwoordiger, eisen over de communicatie met en bejegening van de betrokkene, en een regeling die ertoe strekt belangenverstrengeling tegen te gaan.

De wet verplicht de publicatie van schuldbewind in het Centraal Curatele- en Bewindregister (hierna: register). Aantekening van dergelijke beschermingsbewinden in het register beoogt eraan bij te dragen dat de schuldsituatie niet verergert. Voordien was niet voor iedereen kenbaar dat het vermogen van de betrokkene onder bewind is gesteld. Dat had tot gevolg dat degene bij wie de betrokkene bijvoorbeeld een telefoon kocht, ondanks het beschermingsbewind, in beginsel nakoming

<sup>7</sup> Zie art. 12, vierde lid, VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

<sup>8</sup> Stb. 2013, 414.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 054, 3, p. 6.

<sup>10</sup> Ibid., p. 30.

<sup>11</sup> Ibid., p. 30.

<sup>12</sup> Zie Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015, p. 78.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 054, 6, p. 8–9.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 054, 3, p. 7.

<sup>15</sup> Stb. 2014, 46.



van de overeenkomst en daarmee betaling van de koopsom kon vorderen. Door aantekening van het beschermingsbewind in het register kan de beschermingsbewindvoerder zich doorgaans beroepen op ongeldigheid van de koopovereenkomst, omdat de verkoper het beschermingsbewind had behoren te kennen.<sup>16</sup>

De wet heeft de kring vergroot van verzoekers tot instelling en opheffing van een beschermingsmaatregel, alsmede tot het ontslag van de vertegenwoordiger. Zo is ook de gemeente sinds de wetswijziging bevoegd om een verzoek in te dienen tot instelling of opheffing van een schuldbewind, en om te verzoeken de beschermingsbewindvoerder in een dergelijk bewind te ontslaan.

Elke ingestelde beschermingsmaatregel dient op grond van de wet ten minste vijfjaarlijks te worden geëvalueerd. Daarmee wordt beoogd dat de maatregel niet langer duurt dan noodzakelijk is. De maatregel kan ook eerder worden beëindigd. Bijvoorbeeld op verzoek van de betrokkene zelf, familieleden of de gemeente, die onderbouwd aangeven dat beschermingsbewind niet meer nodig is.

### Wetsevaluatie

De Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap is drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd door Bureau Bartels in opdracht van het WODC. De onderzoekers hebben verschillende onderzoeksgroepen geraadpleegd: (1) de rechterlijke macht, (2) professionele vertegenwoordigers, familievertegenwoordigers en koepelorganisaties van professionele vertegenwoordigers, en (3) schuldhulpverleners. De uitkomsten van de evaluatie zijn op 30 augustus 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>17</sup> Uit de evaluatie blijkt dat met de doorgevoerde wijzigingen effectieve stappen zijn gezet om de beoogde doelen te bereiken. De uitkomsten van de evaluatie die relevant zijn voor dit wetsvoorstel worden hieronder op hoofdlijnen weergegeven.<sup>18</sup>

Een ruime meerderheid van de ondervraagde rechters, professionele beschermingsbewindvoerders en schuldhulpverleners is positief over de toevoeging van problematische schulden als grond voor beschermingsbewind. Zij wijzen erop dat problematische schulden een belangrijk maatschappelijk probleem vormen waarvoor het wenselijk is om adequate maatregelen te treffen, zoals het instellen van beschermingsbewind. Schuldbewind kan bijdragen aan stabilisering van de schulden en (daarmee) aan toeleiding naar schuldhulpverlening. Verder wijst een deel van de ondervraagden erop dat met een beschermingsbewind op grond van problematische schulden beter wordt benadrukt dat de maatregel tijdelijk van aard kan zijn: indien de schulden naar verloop van tijd zijn opgelost, kan het bewind worden opgeheven.

Na de wetswijziging stellen rechters schuldbewind vooral in als de verwachting is dat de betrokkene tijdelijk beschermd dient te worden. Vóór de wetswijziging werd voor mensen met problematische schulden dikwijls op grond van 'lichamelijke of geestelijke toestand' een beschermingsbewind ingesteld. Aan de rechters is ook gevraagd voor welke grond zij bij beschermingsbewind kiezen als sprake is van een combinatie van 'problematische schulden' en 'lichamelijke en/of geestelijke toestand'. Zij blijken in dergelijke situaties veelal de laatste grond te hanteren, vanwege de meer 'duurzame' vorm van bescherming die deze grond biedt.<sup>19</sup> Het wetsvoorstel voorziet in schuldbewind voor bepaalde tijd.

Gemeenten blijken naar de ervaring van de ondervraagde rechters en professionele vertegenwoordigers niet of nauwelijks gebruik te maken van hun bevoegdheid om in geval van problematische schulden te verzoeken tot instelling van beschermingsbewind.

Een deel van de ondervraagde rechters, professionele beschermingsbewindvoerders en schuldhulpverleners heeft ervaren dat beschermingsbewind niet altijd passende bescherming biedt voor mensen met problematische schulden. Zij wijzen er allereerst op dat het beschermingsbewind vooral in situaties waarbij het beschermingsbewind uitsluitend is ingesteld vanwege problematische schulden te zwaar is gebleken. Voor dergelijke situaties zouden volgens de ondervraagden andere (meer 'passende') instrumenten voorhanden zijn, waaronder budgetbeheer. Dit wetsvoorstel draagt eraan bij dat de meest passende, minst ingrijpende vorm van ondersteuning voor de betrokkene wordt gevonden.

In de optiek van de ondervraagde gemeentelijke vertegenwoordigers hebben rechters bij de beoorde-

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 054, 3, p. 28.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2017/18, 33 054, 23.

<sup>18</sup> Zie hierover nader Bureau Bartels, *Werking Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 10–14 en 20.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 14.



ling van verzoeken tot instelling van schuldenbewind doorgaans geen oog voor mogelijke alternatieven. Hierdoor wordt naar de mening van de gemeentelijke vertegenwoordigers onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden van budgetbeheer.<sup>20</sup> Dit wetsvoorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om de rechter alternatieven aan te reiken bij het indienen van de boedelbeschrijving door de beschermingsbewindvoerder.

### 3 De rol van gemeenten bij schuldenproblematiek

Gemeenten zijn sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) in 2012 verantwoordelijk voor het bieden van passende ondersteuning aan hun inwoners bij schulden. De Wgs is een kaderwet die gemeenten grote beleidsvrijheid laat om zelf invulling te geven aan hun taak. De wet geeft gemeenten een zorgplicht en regie op het terrein van integrale schuldhulpverlening. Integrale schuldhulpverlening omvat het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn financiële problemen, voor de eventuele oorzaken hiervan, of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Daarnaast wordt zoveel mogelijk voorkomen dat problematische schulden ontstaan (preventie) en terugkeren (nazorg). Uitgangspunt hierbij zijn brede toegankelijkheid tot schuldhulpverlening, maatwerk en beperkte wacht- en doorlooptijden.

#### 3.1 Schuldhulpverlening door de gemeente

Wanneer een inwoner met problematische schulden zich meldt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening volgen aanmelding en intake. De schuldhulpverlener brengt de hulpvraag van de inwoner in beeld en beoordeelt of de inwoner bij de schuldhulpverlening met deze hulpvraag aan het juiste adres is en of op andere leefdomeinen ook hulp nodig is (bijv. op het gebied van wonen, gezondheid, de gezinssituatie, verslaving).

##### *Minnelijk traject*

Vervolgens stelt de schuldhulpverlener een plan van aanpak op. In veel gevallen is eerst een periode van stabilisatie nodig, waarbij inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht worden gebracht, zodat vaste lasten en incidentele kosten kunnen worden betaald. De schuldhulpverlener zal daarbij bijvoorbeeld nagaan of een inwoner gebruik maakt van de inkomsondersteunende maatregelen waar hij recht op heeft en of diens beslagvrije voet correct is vastgesteld. De schuldhulpverlener streeft ernaar te voorkomen dat nieuwe schulden ontstaan. Hiertoe maakt de schuldhulpverlener afspraken met de inwoner over de hoogte van het bedrag dat de inwoner kan besteden om te voorzien in zijn dagelijks behoeften (zgn. leefgeld). Daarnaast tracht de schuldhulpverlener de schulden op te lossen.

In een minnelijk traject streeft de schuldhulpverlener in de eerste plaats ernaar om met schuldeisers op basis van vrijwillige medewerking betalingsregelingen te treffen. Het doel van betalingsregelingen is dat de inwoner alle schulden aflost, meestal over een periode van 36 maanden. Wanneer de inwoner de schulden niet binnen die periode kan aflossen, vraagt de schuldhulpverlener voor het restant van de schulden kwijtschelding aan bij de schuldeisers. De schuldhulpverlener kan dit op twee manieren regelen: met een schuldsanering of met schuldbemiddeling. Bij schuldsanering geeft de gemeente een lening (zgn. saneringskrediet) waarmee de schulden kunnen worden afgelost. De inwoner heeft dan nog alleen een schuld bij de gemeente. Bij schuldbemiddeling maakt de schuldhulpverlener afspraken met de schuldeisers om de schulden naar vermogen van de inwoner af te lossen.

Het instrumentarium voor schuldhulpverlening varieert per gemeente. In het algemeen bieden gemeenten verschillende vormen van ondersteuning, variërend van lichtere, kortdurende interventies tot intensieve en langdurige ondersteuning. Naar gelang de ernst en complexiteit van de schuldenproblematiek kan ondersteuning worden geboden via een adviesgesprek, ondersteuning door een vrijwilliger, budgetcoaching en verschillende gradaties van budgetbeheer.

Budgetcoaching ondersteunt de inwoner bij het opdoen van kennis en vaardigheden waardoor deze op een verantwoorde manier met diens geld leert omgaan. Het doel van budgetcoaching is de inwoner in staat te stellen om zelfstandig diens financiële huishouden te kunnen voeren.

Budgetbeheer omvat alle activiteiten in het kader van het geheel of gedeeltelijk beheren van de inkomsten van de inwoner door de budgetbeheerder en het verrichten van betalingen, overeenkomstig het budgetplan. Dit plan wordt door de budgetbeheerder in samenspraak met de inwoner

<sup>20</sup> Ibid., p. 12.



opgesteld en vormt de basis voor het budgetbeheer. Budgetbeheer beoogt bij te dragen aan het integraal oplossen of beheersbaar maken van bestaande financiële problemen en het voorkomen van nieuwe financiële problemen. Budgetbeheer heeft in elk geval betrekking op de betaling van de huur of hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen.<sup>21</sup>

Binnen het minnelijke traject staat de schuldhulpverlening ook een aantal wettelijke middelen ter beschikking, zoals het (klein) moratorium, het dwangakkoord en het breed moratorium.<sup>22</sup> Deze wettelijke instrumenten hebben tot doel de mogelijkheden voor een succesvol minnelijk traject te vergroten.

Daarnaast kan de gemeente de rechter verzoeken beschermingsbewind wegens verkwisting of problematische schulden in te stellen. De gemeente kan behalve de *instelling* van beschermingsbewind, ook de *opheffing* van het beschermingsbewind en het *ontslag* van de beschermingsbewindvoerder verzoeken (zie hierover par. 2.2). Indien een inwoner de kosten van het beschermingsbewind niet zelf kan betalen, dient de gemeente deze via de bijzondere bijstand te vergoeden (art. 35, eerste lid, Participatiewet).

### *Wettelijke schuldsanering*

Indien het minnelijke traject niet met succes kan worden afgerond, bijvoorbeeld omdat schuldeisers geen medewerking verlenen aan schuldbemiddeling, kan de inwoner een verzoek indienen bij de rechter voor toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp). Een dergelijk verzoek kan ook worden ingediend door het college van burgemeester en wethouders (art. 284, vierde lid, Faillissementswet). Voorwaarde voor een verzoek tot toelating tot de Wsnp is dat de gemeente een verklaring afgeeft waarin zij vermeldt dat het minnelijke traject niet is geslaagd. Indien de betrokkene wordt toegelaten tot de Wsnp, worden schuldeisers gedwongen medewerking te verlenen aan de schuldregeling. De betrokkene dient zich onder begeleiding van een Wsnp-bewindvoerder gedurende 36 maanden in te spannen om de schulden af te lossen. Bij een succesvolle afronding volgt kwijtschelding van de restschuld, ook wel 'schone lei' genoemd.

### *3.2 De verhouding van schuldenbewind met schuldhulpverlening en schuldsanering*

Het verschil tussen enerzijds schuldhulpverlening en schuldsanering en anderzijds schuldenbewind is dat het laatste niet primair is gericht op het aflossen van de schulden, maar op het stabiliseren van de situatie en het zorgen voor de basisvoorzieningen.

Veel gemeenten bieden in het kader van schuldhulpverlening (een) vorm(en) van budgetbeheer aan, vaak door een overeenkomst met de betrokkene te sluiten. Bij budgetbeheer kan de betrokkene zelfstandig over zijn vermogen blijven beschikken, bij beschermingsbewind is uitsluitend de beschermingsbewindvoerder hiertoe bevoegd. Een beschermingsbewindvoerder kan bijvoorbeeld een koopovereenkomst van de betrokkene terugdraaien (zie par. 2.2), een budgetbeheerder kan dat niet. Een ander verschil is gelegen in het toezicht op de beschermingsbewindvoerder en budgetbeheerder. De rechter houdt op grond van het Burgerlijk Wetboek toezicht op het functioneren van beschermingsbewindvoerders. Professionele beschermingsbewindvoerders dienen bovendien aan wettelijke kwaliteitseisen te voldoen. Budgetbeheerders vallen onder artikel 3, vijfde lid, Wet op het financieel toezicht. Vanuit de wettelijke verantwoordelijkheid voor de integrale schuldhulpverlening zijn gemeenten verantwoordelijk voor de kwaliteit van budgetbeheer.

Schuldenbewind wordt dus gekenmerkt door wettelijke bescherming en minder zelfstandigheid voor de betrokkene, en (vormen van) budgetbeheer door meer zelfstandigheid. Zelfbeschikking is het uitgangspunt in het burgerlijk recht. Daarom heeft het de voorkeur om de betrokkene – indien mogelijk – te ondersteunen met een minder ingrijpende voorziening dan schuldenbewind, zoals budgetbeheer.

Schuldenbewind kan met name in drie gevallen de gewenste hulp en bescherming bieden waar die niet kunnen worden geboden door schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering.

In de eerste plaats kan schuldenbewind nuttig zijn indien personen niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Gemeenten hebben op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de mogelijkheid om iemand niet in aanmerking te laten komen voor schuldhulpverlening vanwege fraude

<sup>21</sup> Zie NVVK, *Module budgetbeheer*, te raadplegen via <https://www.nvvk.eu/l/library/download/urn:uuid:e2f56c93-ff0e-4ec1-853b-fbd21edd9b58/module-budgetbeheer.pdf>.

<sup>22</sup> Een uitgebreide toelichting op het gemeentelijk instrumentarium is o.m. beschikbaar in Platform31, *De eindjes aan elkaar knopen, Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk. De update*, 2017 en op de website van de NVVK, te raadplegen via <https://www.nvvk.eu/gedragscodes-en-modules>.



of recidive.<sup>23</sup> In die gevallen kan schuldenbewind als vangnet fungeren.

In de tweede plaats kan schuldenbewind nuttig zijn voorafgaand aan en tijdens de toepassing van de Wsnp. De betrokkene overziet zijn schulden mogelijk niet meer. Voordat kan worden toegekomen aan het oplossen van de schuldenproblematiek, moet ervoor worden gezorgd dat er geen nieuwe schulden bij komen.<sup>24</sup> De beschermingsbewindvoerder kan de situatie stabiliseren. De kans op een succesvol verloop van de schuldsaneringsprocedure neemt dan toe.

In de derde plaats kan schuldenbewind als vangnet fungeren voor mensen die niet kunnen worden toegelaten tot de Wsnp. Soms is toelating tot de Wsnp niet mogelijk, omdat betrokkene niet te goeder trouw is geweest of omdat hij al eerder gebruik heeft gemaakt van de Wsnp. In dit soort gevallen kan schuldenbewind een noodzakelijk alternatief zijn om de problematische schulden te stabiliseren en indien mogelijk te verminderen.

Samengevat is een schuldenbewind ten opzichte van de minnelijke schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering te beschouwen als een complementair hulpmiddel, dat kan worden ingezet afhankelijk van de specifieke situatie, dat niet per se volgtijdelijk is en dat de andere trajecten kan versterken. Een schuldenbewind leidt niet per se tot een oplossing van de schuldenproblematiek. Daarvoor zijn schuldhulpverlening en schuldsanering van toegevoegde waarde.<sup>25</sup>

### 3.3 Het belang van samenwerking

De introductie van het adviesrecht voor gemeenten creëert een wettelijk kader (zie par. 4.2) waarbinnen betrokken partijen gebruik kunnen maken van elkaars expertise. Samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders in de praktijk is van grote waarde, onder meer omdat het aanbod van ondersteuning verschilt per gemeente.

Op verschillende plekken is en wordt reeds ervaring opgedaan met vormen van samenwerking tussen gemeenten, rechtbank en beschermingsbewindvoerders. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot begin 2018 de regio's Noord-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant ondersteund om samen met gemeenten, de rechtbank en beschermingsbewindvoerders binnen pilots te verkennen of er een andere werkwijze mogelijk is rondom de instroom in beschermingsbewind. Doel van de pilots is om in onderlinge afstemming het meest passende hulpaanbod te vinden voor mensen in een financieel kwetsbare positie.

## 4 Inhoud wetsvoorstel

### 4.1 Schuldenbewind voor bepaalde tijd

Uit de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap blijkt dat rechters schuldenbewinden vooral instellen als zij verwachten dat de betrokkene tijdelijk dient te worden beschermd. Door de onderzoekers ondervraagde respondenten merken op dat met een beschermingsbewind op grond van problematische schulden beter (dan met een beschermingsbewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand) wordt benadrukt dat de beschermingsmaatregel tijdelijk van aard kan zijn.<sup>26</sup> Het schuldenbewind kan immers worden opgeheven indien de schulden zijn opgelost. Sommige respondenten, waaronder de expertgroep van het Landelijk Overleg Vakinhoud Civiel en Kanton & Toezicht (hierna: LOVCK&T), menen dat schuldenbewinden te lang in stand blijven.<sup>27</sup> Deze praktijk strookt niet met de bedoeling van de wet dat beschermingsmaatregelen niet langer duren dan noodzakelijk is.

Onder het huidige recht kunnen schuldenbewinden, evenals bewinden wegens een lichamelijke of geestelijke toestand, voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingesteld. Teneinde de beoogde tijdelijkheid van schuldenbewinden te benadrukken en de tijdige uitstroom uit schuldenbewinden te bespoedigen, regelt het wetsvoorstel dat schuldenbewinden uitsluitend voor bepaalde tijd kunnen worden ingesteld. De tijdelijkheid van het schuldenbewind dwingt betrokken partijen om op kortere termijn te beoordelen of de voortzetting van het bewind noodzakelijk is. Denkbaar is dat het schuldenbewind bijvoorbeeld voor drie jaar wordt ingesteld.

<sup>23</sup> Zie ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33 054, 6, p. 8.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>26</sup> Bureau Bartels, *Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, Besluit kwaliteitseisen cbm en Regeling beloning cbm*, WODC 2018, p. 11.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 12 en 52.





## 4.2 Adviesrecht

Het wetsvoorstel introduceert het recht voor gemeenten om de rechter te adviseren bij de beantwoording van de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de voortzetting van schuldenbewind. Op deze manier kunnen gemeenten hun regierol bij de aanpak van schuldenproblematiek beter vervullen en krijgt de rechter de mogelijkheid af te wege of kan worden volstaan een met minder ingrijpende vorm van ondersteuning dan de voortzetting van schuldenbewind. Hierdoor draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat de meest passende vorm van ondersteuning voor mensen met problematische schulden wordt gevonden.

Omdat gewaarborgd moet worden dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt (gegevensminimalisering), dienen gemeenten de griffie van de rechtbank te laten weten of ze van het adviesrecht gebruik willen maken ('opt in'; zie hierover ook par. 5). De gemeente waar de betrokkene woont, krijgt het adviesrecht.

### 4.2.1 De procedure

Eenmaal benoemd dient de beschermingsbewindvoerder zo spoedig mogelijk een boedelbeschrijving op te maken en in te leveren bij de griffie (art. 1:436, eerste lid, BW). De boedelbeschrijving is een overzicht van de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind. Onderdeel hiervan is een inschatting van de maandelijkse inkomsten, waaronder bijvoorbeeld salaris, een uitkering en toeslagen, en uitgaven, zoals de vaste lasten. Aan de hand van de boedelbeschrijving ontstaat overzicht in het vermogen en de schulden van de betrokkene.

Op grond van het Besluit kwaliteitseisen dient de beoogde beschermingsbewindvoerder voor zijn benoeming een plan van aanpak voor te leggen aan de rechter (art. 5, zesde jo. eerste lid). Het plan van aanpak bevat het doel van het beschermingsbewind en de afspraken met de betrokkene om dat doel te bereiken, waarbij de beschermingsbewindvoerder toelicht wat hij en de betrokkene van elkaar mogen verwachten.

Indien beschermingsbewind is ingesteld wegens problematische schulden en de gemeente gebruik heeft gemaakt van de 'opt in', is de rechter op grond van dit wetsvoorstel gehouden de beschermingsbewindvoerder de verplichting op te leggen om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak drie maanden na aanvang van het bewind aan de gemeente te sturen. Op basis van deze informatie kan de gemeente beoordelen of de belangen van de betrokkene volgens het inzicht van de gemeente voldoende kunnen worden behartigd met een andere, lichtere vorm van ondersteuning dan schuldenbewind. Op deze manier kan enkele maanden na de instelling van het schuldenbewind een eerste evaluatie van het bewind plaatsvinden.

Na ontvangst van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak heeft de gemeente vier weken de tijd om advies uit te brengen aan de rechter.

#### *Wie krijgt op welk moment welke informatie?*

1. De beschermingsbewindvoerder legt bij het verzoekschrift het plan van aanpak voor aan de rechter (o.g.v. het bestaande art. 5, eerste lid, Besluit kwaliteitseisen).
2. De beschermingsbewindvoerder zendt binnen drie maanden na aanvang van het bewind de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente (o.g.v. het nieuw voorgestelde art. 1:432a, tweede lid, BW).
3. De gemeente zendt binnen vier weken na ontvangst van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak een advies aan de rechter, de betrokkene en de beschermingsbewindvoerder (o.g.v. het nieuw voorgestelde art. 1:432a, vijfde lid, BW).
4. De beschermingsbewindvoerder legt binnen vier maanden na aanvang van het bewind de boedelbeschrijving aan de rechter voor (o.g.v. de Aanbevelingen meerderjarigenbewind van het LOVCK&T).<sup>28</sup>

<sup>28</sup> In de Aanbevelingen meerderjarigenbewind van het LOVCK&T heeft de rechtspraak neergelegd dat de beschermingsbewindvoerder de boedelbeschrijving binnen vier maanden na aanvang van het bewind bij de rechter moet indienen, zie *Aanbevelingen meerderjarigenbewind*, onder 'B. Taken van de bewindvoerder', onderdeel 1, p. 6, vastgesteld op 7 september 2018. Daarvoor maakt de beschermingsbewindvoerder gebruik van het formulier 'Boedelbeschrijving' dat de rechtspraak heeft opgesteld, zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Boedelbeschrijving.pdf>.



#### 4.2.2 Het advies

De gemeente adviseert de rechter bij de beantwoording van de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstreckende voorziening dan met de voortzetting van schuldenbewind.

Het ligt voor de hand dat gemeenten die advies wensen uit te brengen, aan de rechter uiteenzetten welke ondersteuning kan worden aangeboden aan mensen met problematische schulden, wat de ondersteuning inhoudt, waarom dit aanbod volgens de gemeente passend is en op welke termijn de ondersteuning van start kan gaan. Dat gaat verder dan het melden dat 'budgetbeheer' of 'begeleiding door een vrijwilliger' kan worden aangeboden aan de betrokkene. Hoe duidelijker is welke vorm van ondersteuning de gemeente concreet aanbiedt, hoe beter de rechter in staat zal zijn af te wegen of de betrokkene op een minder ingrijpende manier dan met de voortzetting van schuldenbewind kan worden geholpen. Het advies kan ook inhouden dat de gemeente voortzetting van het schuldenbewind de meest passende maatregel acht. Het is ook mogelijk dat de gemeente in haar advies voorstelt de betrokkene gezamenlijk met een beschermingsbewindvoerder ondersteuning te bieden.

De rechter behandelt verzoeken tot instelling van beschermingsbewind voor mensen uit verschillende gemeenten. De rechter ontvangt dan ook adviezen van verschillende gemeenten. Het wordt aan gemeenten gelaten een adviesmodel op te stellen, voorzien van een afwegingskader, in samenspraak met de rechtspraak en verenigingen van beschermingsbewindvoerders.

Een aantal bestaande onderzoeken, handreikingen en screeningsinstrumenten kan behulpzaam zijn bij de beantwoording van de vraag of beschermingsbewind of een gemeentelijke voorziening de meest passende maatregel is.<sup>29</sup> In het rapport 'Op weg naar een sluitende aanpak voor financieel kwetsbaren'<sup>30</sup> zijn de voorzieningen beschreven die in een aantal gemeenten beschikbaar zijn en voor sommige inwoners als beter passend worden geduid dan beschermingsbewind. Het gaat hierbij in de regel om (vormen van) budgetbeheer, het zwaarste instrument dat de gemeente ter beschikking stelt in het kader van de schuldhulpverlening. Uit dit rapport blijkt dat vaak meerdere gemeentelijke voorzieningen naast elkaar worden ingezet. Een vaak voorkomende combinatie is budgetbeheer en budgetcoaching. Het rapport heeft geleid tot een afwegingskader dat schuldhulpverleners en vrijwilligers helpt om financieel kwetsbare inwoners naar de best passende ondersteuning door te verwijzen. Daarbij wordt nadrukkelijk de vraag gesteld of beschermingsbewind noodzakelijk is. In deze 'Quicksan bewind'<sup>31</sup> doorloopt de schuldhulpverlener of vrijwilliger een aantal vragen, die tevens als kader kunnen dienen voor de afweging die gemeenten maken bij de onderbouwing van het advies aan de rechter.

Na het advies bij de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder behoudt de gemeente overigens de mogelijkheid om betrokken te blijven bij het schuldenbewind: sinds de wetwijziging uit 2014 is de gemeente bevoegd om een verzoek in te dienen tot opheffing van een schuldenbewind en om te verzoeken de beschermingsbewindvoerder in een dergelijk bewind te ontslaan.

### 5 Verwerking van persoonsgegevens

Met ingang van 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG)<sup>32</sup> van kracht. De AVG regelt de bescherming van persoonsgegevens. Deze gegevens betreffen alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Identificeerbaar is een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van bijvoorbeeld een naam of één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, psychische, economische of sociale identiteit van die persoon (art. 4, eerste lid, AVG). Onder verwerking van persoonsgegevens wordt verstaan een bewerking met betrekking tot persoonsgegevens, zoals het verzamelen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, raadplegen, doorzenden, wissen of vernietigen van gegevens (art. 4, tweede lid, AVG).

<sup>29</sup> Als voorbeeld kan worden gedacht aan het screeningsinstrument *Mesis voor beschermingsbewind*, te raadplegen via <https://mesis.nu/mesis-voor-beschermingsbewind>, en het diagnose-instrument *Bewind51*. Dergelijke instrumenten kunnen voor zowel gemeenten als rechters behulpzaam zijn bij de beantwoording van de vraag of beschermingsbewind of een andere vorm van ondersteuning de meest passende maatregel is.

<sup>30</sup> Te raadplegen via <https://www.platform31.nl/publicaties/op-weg-naar-een-sluitende-aanpak-voor-financieel-kwetsbaren>.

<sup>31</sup> Te raadplegen via [https://www.platform31.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/105/9/Platform31\\_Quicksan\\_Beschermingsbewind-1522922474.pdf](https://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/105/9/Platform31_Quicksan_Beschermingsbewind-1522922474.pdf).

<sup>32</sup> Voluit: Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (*PbEU* 2016, L 119).



Omdat beschermingsbewindvoerders op grond van het wetsvoorstel door de rechter worden verplicht om een boedelbeschrijving en plan van aanpak, houdende persoonsgegevens van de betrokkene en beschermingsbewindvoerder, naar een gemeente door te sturen die gebruik heeft gemaakt van de 'opt in', is in de voorbereidingsfase een Privacy Impact Assessment uitgevoerd.<sup>33</sup> Met behulp hiervan is de noodzaak van de gegevensverwerking door gemeenten bekeken, en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de voorgestelde regeling op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding (art. 5, eerste lid, onderdeel c, AVG), en de rechten van betrokkenen. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in deze paragraaf.

Gewaarborgd moet worden dat zo min mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt (gegevensminimalisering) en dat de gegevens die worden verwerkt alleen worden verwerkt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt (doelbinding). Mede in dit licht is besloten dat een rechtbank uitsluitend gegevens moet doorsturen aan een gemeente indien de gemeente bij de rechtbank heeft aangegeven advies te willen uitbrengen in gevallen waarin een schuldenbewind is ingesteld ('opt in').

Persoonsgegevens mogen uitsluitend worden verwerkt als daarvoor een grond bestaat. De grondslagen voor de verwerking van de gegevens zijn in dit geval:

- 1) de noodzaak om te voldoen aan wettelijke verplichtingen die rusten op de rechter en beschermingsbewindvoerder (art. 6, eerste lid, onderdeel c, AVG) en
- 2) de noodzaak voor de gemeente om een taak van algemeen belang te kunnen vervullen (art. 6, eerste lid, onderdeel e, AVG).

Ad 1: Besluit de rechter een schuldenbewind in te stellen, dan is hij gehouden de beschermingsbewindvoerder te verplichten de boedelbeschrijving en het plan van aanpak door te sturen naar de gemeente (indien de gemeente gebruik heeft gemaakt van de 'opt in').

Ad 2: Op grond van de Wgs zijn gemeenten verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners (art. 3, eerste lid). De gegevens uit de boedelbeschrijving en het plan van aanpak zijn voor de gemeente noodzakelijk om te bepalen of zij advies uitbrengt, waarin de vraag moet worden beantwoord of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening – vanuit de schuldhulpverlening – dan met de voortzetting van schuldenbewind, en zo ja, hoe dat advies luidt.

Door het ontvangen van de informatie wordt de gemeente verwerker van de persoonsgegevens die daarin zijn opgenomen. Voor gevallen waarin informatie wordt doorgestuurd aan de gemeente, moet voor degene wiens persoonsgegevens het betreft, of voor degene die de persoonsgegevens heeft ingevuld, duidelijk zijn dat deze gegevens aan de gemeente worden doorgezonden (art. 13, eerste lid, onderdeel d, en 14, eerste lid, onderdeel e, AVG). De gemeente mag de ontvangen persoonsgegevens uitsluitend verwerken zo lang dat noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt (doelbinding; art. 5, eerste lid, onderdeel b, AVG).

De inkomens- en vermogensgegevens van de betrokkene heeft de gemeente nodig als inhoudelijk fundament voor haar advies bij de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Daartoe verplicht de rechter de beschermingsbewindvoerder deze bescheiden drie maanden na de instelling van het bewind aan de gemeente te sturen. Tenzij de gemeente niet kenbaar heeft gemaakt dat zij advies wenst uit te brengen bij boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak ('opt in').

Het plan van aanpak bevat het doel van het beschermingsbewind en de afspraken met de betrokkene om dat doel te bereiken, waarbij de beschermingsbewindvoerder toelicht wat hij en de betrokkene van elkaar mogen verwachten. De beschermingsbewindvoerder maakt gebruik van het formulier 'Plan van aanpak bewind' dat de rechtspraak heeft opgesteld.<sup>34</sup> In dat formulier vult de beschermingsbewindvoerder onder meer in zijn eigen naam en de naam van de betrokkene, het doel van het bewind, de in dat licht gemaakte afspraken met de betrokkene, of de betrokkene een eigen woning heeft, of de betrokkene schulden heeft, of de beschermingsbewindvoerder voorafgaand budgetbeheer heeft gevoerd, of er familieleden zijn en of, en zo ja waarom, zij tegen het bewind zijn, en specifieke afspraken met de betrokkene over bijvoorbeeld de hoogte van het leefgeld en de evaluatie van het bewind.

De boedelbeschrijving is een overzicht van de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind. Voor het opstellen van de boedelbeschrijving maakt de beschermingsbe-

<sup>33</sup> Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D, motie Franken.

<sup>34</sup> Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Plan-van-aanpak-bewind.pdf>.



windvoerder gebruik van het formulier 'Boedelbeschrijving' dat de rechtspraak heeft opgesteld.<sup>35</sup> In dat formulier vult de beschermingsbewindvoerder onder meer in zijn eigen naam en adres, de naam, geboorteplaats en het adres van de betrokkene, diens netto inkomsten en uitgaven, de bezittingen en schulden van de betrokkene en een eventuele onverdeelde nalatenschap waarop de betrokkene aanspraak heeft.

De gewone persoonsgegevens in de zin van de AVG uit de boedelbeschrijving en het plan van aanpak zijn voor de gemeente noodzakelijk om de aard en zwaarte van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven.

Het plan van aanpak en de boedelbeschrijving kunnen tevens persoonsgegevens bevatten met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene. Onderdeel van het plan van aanpak zijn de volgende twee vragen: (1) of de betrokkene een persoonsgebonden budget (hierna: PGB) heeft, en zo ja, wie het PGB beheert, en (2) of de betrokkene in staat is de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder te begrijpen en beoordelen, alsmede het verzoek om het antwoord op die vraag toe te lichten. Onderdeel van de boedelbeschrijving is de vraag of de betrokkene een PGB heeft.

Deze bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG zijn voor de gemeente noodzakelijk om de aard van de financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven. Door de gemeente eventueel aangeboden schuldhulpverlening dient immers te worden aangepast aan de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Indien er een PGB is dat niet door de betrokkene zelf wordt beheerd of de betrokkene niet in staat is de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder te begrijpen en beoordelen, is deze informatie over de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene noodzakelijk om de vraag te kunnen beantwoorden of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de voortzetting van schuldbewind.

Voor zover een gemeente een plan van aanpak ontvangt houdende persoonsgegevens met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke toestand van de betrokkene, verwerkt de gemeente bijzondere persoonsgegevens. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is op grond van artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij sprake is van een van de in artikel 9, tweede lid, AVG genoemde uitzonderingsgronden. De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om in de memorie van toelichting op te nemen welke uitzondering op dit verbod aan de orde is. In dit geval betreft het de uitzonderingsgrond in onderdeel b: de verwerking is noodzakelijk met het oog op de uitvoering van verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke op het gebied van het sociale beschermingsrecht. Op grond van de Wgs zijn gemeenten verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan hun inwoners (art. 3, eerste lid). Voor zover de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de lichamelijke of geestelijke toestand van een betrokkene aan de orde is in het kader van het adviesrecht, betreft het verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is teneinde uitvoering te geven aan het adviesrecht en de wettelijke regierol van gemeenten bij schuldhulpverlening. Op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel b, AVG dient de verwerking toegestaan te zijn bij lidstatelijk recht. Het wetsvoorstel voorziet hierin (zie art. 1:432a, zevende lid, BW).

## 6 Financiële gevolgen

Sinds de inwerkingtreding van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap op 1 januari 2014 kan beschermingsbewind ook worden ingesteld wegens problematische schulden (zie par. 2.2). Het aantal schuldbewinden en het totale aantal bewinden (waaronder schuldbewinden) dat sindsdien per jaar is ingesteld wordt weergegeven in figuur 1 (afgerond op honderdtallen).<sup>36</sup>

Figuur 1

	2014	2015	2016	2017
Aantal ingestelde schuldbewinden	15.500	16.200	15.700	14.400
Totaal aantal ingestelde bewinden	39.200	37.300	36.700	34.900

Op basis van deze aantallen wordt geschat dat het aantal verzoeken tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden en het aantal boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak

<sup>35</sup> Zie <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Boedelbeschrijving.pdf>.

<sup>36</sup> Bron: Raad voor de rechtspraak.



waarbij gemeenten op grond van dit wetsvoorstel een advies *mogen* indienen circa 15.000 per jaar bedraagt.

### **6.1 Financiële gevolgen voor de rechtspraak**

De Raad voor de rechtspraak schat de werklastgevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak op ruim 400.000 euro per jaar wegens extra werklast voor de griffies van rechtbanken. Deze kosten zullen worden gedekt binnen de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In het prijsakkoord met de Raad voor de rechtspraak voor de periode 2020–2022 zal worden voorzien in een post van 400.000 euro voor de werklastgevolgen van het wetsvoorstel.

### **6.2 Financiële gevolgen voor gemeenten**

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor gemeenten om een advies te geven over het instellen en de voortzetting van beschermingsbewind wegens problematische schulden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten om meer zicht te hebben op de instroom in beschermingsbewind. Gemeenten verwachten dat dit bijdraagt aan een effectievere wijze van ondersteuning van inwoners met problematische schulden.

Het geven van advies aan de rechter is een mogelijkheid, geen plicht. De gemeente beslist bij welk verzoek en bij welk plan van aanpak met boedelbeschrijving van een beschermingsbewindvoerder zij een advies wil uitbrengen en kan ook beslissen geen adviezen uit te brengen. Het voorstel brengt daarom geen extra kosten voor gemeenten met zich die op grond van artikel 108 van de Gemeentewet voor vergoeding vanwege het Rijk in aanmerking zouden komen. Voor zover het opstellen van een advies uitvoeringskosten met zich brengt, is het ter overweging van de gemeente of deze kosten doelmatig zijn.

## **7 Regeldrukeffecten**

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om wet- en regelgeving na te leven. Bij de kosten die hiermee zijn gemoeid gaat het om kosten die voortvloeien uit informatie- en inhoudelijke verplichtingen.

Met de introductie van de verplichting die de rechter kan opleggen aan een beschermingsbewindvoerder om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente toe te sturen introduceert het wetsvoorstel een administratieve last voor beschermingsbewindvoerders. De rechter verplicht beschermingsbewindvoerders deze documenten door te sturen indien de gemeente waar de betrokkene woont, heeft gemeld advies te willen uitbrengen bij boedelbeschrijvingen en plannen van aanpak ('opt in'). Doorzending van deze stukken aan de gemeente kan digitaal plaatsvinden. Een boedelbeschrijving en plan van aanpak dienen beschermingsbewindvoerders op dit moment ook al op te stellen. Dit betreft dus geen nieuwe verplichting. De administratieve lasten die gepaard gaan met het doorsturen van deze documenten aan de gemeente zijn verwaarloosbaar. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

## **8 Advies en consultatie**

In januari 2018 organiseerden de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rondetafelgesprek met stakeholders. Hieraan namen onder meer vertegenwoordigers van gemeenten, rechters en verenigingen van beschermingsbewindvoerders deel. Naar aanleiding hiervan zijn de uitgangspunten voor het wetsvoorstel opgesteld. Deze zijn vervolgens besproken met gemeenten, rechters en verenigingen van beschermingsbewindvoerders. Met de inbreng van de deelnemers aan deze overleggen is rekening gehouden bij het opstellen van het voorontwerp.

Het voorontwerp introduceerde het recht voor gemeenten om te adviseren bij het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden. Opdat de gemeente advies zou kunnen geven, werd de griffier van de rechtbank verplicht om het verzoekschrift aan de gemeente door te zenden. Reden om deze doorzendplicht te introduceren was dat het verzoekschrift de gemeente een fundament verschaft om de vraag te kunnen beantwoorden of een voldoende behartiging van de belangen van de betrokkene kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstreckende voorziening dan met de instelling van beschermingsbewind.

Het voorontwerp is op geconsulteerd via internetconsultatie van 25 juni tot 17 september 2018. Er zijn 80 reacties ontvangen, waarvan 65 openbaar. Het merendeel van de reacties is ingediend door beschermingsbewindvoerders(kantoren). Ook hebben verenigingen van beschermingsbewindvoerders gereageerd: de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (hierna: BPBI), de Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (hierna: NBPB)





en de Vereniging voor Wettelijke Vertegenwoordigers (hierna: VeWeVe). Verder hebben onder meer enkele gemeenten een reactie ingestuurd. Voorts zijn adviezen ontvangen van de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk, de Raad voor de rechtspraak, de VNG, Divosa en de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (hierna: NVVK).

Naar aanleiding van de reacties op het voorontwerp en de uitkomsten van de evaluatie van de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, voor zover het schuldbewind betreft, hebben de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 november 2018 een stakeholderbijeenkomst georganiseerd. Hieraan namen onder meer vertegenwoordigers van gemeenten, rechters en verenigingen van beschermingsbewindvoerders deel. Verschillende deelnemers hebben zich positief uitgesproken over de mogelijkheid voor gemeenten om advies uit te brengen bij de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Tijdens de stakeholdersbijeenkomst benadrukten de deelnemers de gezamenlijke ambitie om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoefte en het belang van mensen met problematische schulden. De waarde en noodzaak van samenwerking tussen gemeenten, rechtbanken en beschermingsbewindvoerders wordt breed ondersteund door de deelnemers. Zij onderschrijven ook dat dit een aandachtspunt is bij de implementatie van het adviesrecht. In het bestuurlijk overleg met de VNG over het gewijzigde voorontwerp benadrukte de VNG ook het belang van samenwerking. De ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderstrepen dit belang. Nadat de resultaten van de lopende pilots bekend zijn, zullen de ministeries een bijeenkomst organiseren voor gemeenten, de rechtspraak en beschermingsbewindvoerders ten behoeve van kennisuitwisseling en om gedachten uit te wisselen over de mogelijke invulling van het adviesrecht in de praktijk.

Naar aanleiding van de reacties op het voorontwerp en de stakeholderbijeenkomst is het voorontwerp op twee onderdelen aangepast: (a) de doorzendplicht van de griffier van de rechtbank is omgezet in een informatieplicht en (b) er is voor gemeenten een adviesrecht geïntroduceerd bij de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Het gewijzigde voorontwerp is begin 2019 voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens, het Adviescollege toetsing regeldruk, de Raad voor de rechtspraak en VNG.

De reacties op het eerste voorontwerp en het gewijzigde voorontwerp worden in deze paragraaf weergegeven op hoofdlijnen (par. 8.1).<sup>37</sup> Aan reacties op meer gedetailleerd niveau wordt aandacht besteed in de artikelsgewijze toelichting. Vervolgens wordt weergegeven op welke manier het gewijzigde voorontwerp naar aanleiding van de reacties is aangepast (par. 8.2). Tot slot wordt toegelicht waarom geen gevolg is gegeven aan enkele opmerkingen die in verschillende reacties terugkeren (par. 8.3).

## 8.1 Reacties op de voorontwerpen

### *Raad voor de rechtspraak*

De Raad voor de rechtspraak vindt het een goede zaak dat mensen met schulden op een zo eenvoudig mogelijke wijze worden geholpen, zeker nu de gemeenten zijn belast met de schuldhulpverlening aan hun inwoners. Ook de rechter zal volgens de Rvdr welwillend staan ten opzichte van hulp door de gemeente. Als van gemeenten wordt verwacht dat zij binnen vier weken een aanbod kunnen doen dat beschermingsbewind overbodig maakt, betekent dat de gemeenten dan ook meteen moeten kunnen starten met dat traject; pas dan komt het adviesrecht goed uit de verf, aldus de Rvdr. De Rvdr plaatst vraagtekens bij de effectiviteit van het in het eerste voorontwerp voorgestelde adviesrecht. Het verzoekschrift geeft weinig tot geen informatie waarop de gemeente een inhoudelijk advies kan baseren. Daarnaast vindt de Rvdr de tijdsperiode waarbinnen de gemeente een advies moet uitbrengen kort. Zij acht het zinvoller om eerst beschermingsbewind in te stellen en de beschermingsbewindvoerder de wettelijke verplichting op te leggen om in de periode tussen de vier en zes maanden na instelling van het bewind, in contact te treden met de gemeente om te bespreken wat de planning voor de betrokkene zal zijn. Dat plan moet de beschermingsbewindvoerder vervolgens binnen uiterlijk zes maanden aan de rechtbank doorsturen. Het eerste voorontwerp bevat volgens de Rvdr aspecten die een ernstige verzwaring van de werklast bij de rechtbank meebrengen. De ervaring met de pilot rondom schuldbewind in Tilburg is dat een doorzendplicht een substantiële verhoging van de werkbelasting bij de griffie met zich brengt. De in het eerste voorontwerp opgenomen verplichting om de verzoeken na ontvangst te anonimiseren en de geanonimiseerde versie aan de gemeenten te zenden, betekent ook veel extra werk. De Rvdr berekent dat dit per jaar structureel 400.000 euro zal kosten. Een ander werklast verzwarend element is de omstandigheid dat iedere rechtbank te maken heeft met diverse gemeenten. De rechter zal inzicht moeten hebben in de voorzieningen in die

<sup>37</sup> Met uitzondering van de adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens en het Adviescollege toetsing regeldruk. Die adviezen zijn reeds aan de orde gekomen in resp. par. 6 en 8.



gemeenten. Niet ondenkbaar is dat gemeenten ter zitting moeten worden gehoord omdat het advies of de voorzieningen onvoldoende duidelijk zijn. Wegens een gebrek aan aanknopingspunten is het voor de Rvdr niet mogelijk om deze extra werklast te kwantificeren.

In reactie op het gewijzigde voorontwerp merkt de Rvdr onder meer op dat de mogelijkheid voor gemeenten om enkele maanden na de instelling van een schuldenbewind advies te geven, beter voldoet aan de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk dat gemeenten beter in de positie worden gebracht in geval van een beschermingsbewind wegens problematische schulden. De werklastgevolgen van het gewijzigde voorontwerp schat de Rvdr in op ruim 400.000 euro per jaar (zie hierover par. 7.1).

### VNG

De VNG meent dat met het eerste voorontwerp voor een groot deel wordt tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten om de regierol bij schuldhulpverlening beter te kunnen vervullen. De VNG vindt het adviesrecht een goede eerste stap. Het voorontwerp kan eraan bijdragen dat beschermingsbewind een schakel wordt in de integrale keten van ondersteuning voor een inwoner, meent de VNG. Door het voorontwerp worden gemeenten eerder betrokken in het proces. De VNG acht het van belang dat gemeenten hun instrumenten zoals budgetbeheer, coaching en de inzet van vrijwilligers goed op orde hebben en dat bijvoorbeeld hulpverleners en zorginstellingen die hun cliënten op beschermingsbewind wijzen ook de gemeentelijke voorzieningen goed in beeld hebben.

De VNG formuleert een vijftal randvoorwaarden en uitgangspunten bij het eerste voorontwerp: (1) een breed bestuurlijk gesprek en afspraken over het stelsel van beschermingsbewind en schuldhulpverlening; (2) een adviesrol voor gemeenten voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind; (3) onafhankelijk onderzoek naar de financieringsstructuur van beschermingsbewind via de bijzondere bijstand; (4) vastleggen dat het gemeentelijk advies zwaarwegend is; (5) de ministeries van Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid dienen een afwegingskader en modeladvies op te stellen. De VNG heeft haar randvoorwaarden en uitgangspunten herhaald bij het gewijzigde voorontwerp. In mei 2019 heeft een bestuurlijk overleg met de VNG plaatsgevonden. De VNG heeft zich positief betoond over het voorstel om gemeenten de mogelijkheid te geven advies uit te brengen enkele maanden na de instelling van een schuldenbewind.

### Divosa

Divosa is in haar reactie op het eerste voorontwerp verheugd dat gemeenten met het adviesrecht bij schuldenbewind de mogelijkheid krijgen hun regierol binnen schuldhulpverlening een nog betere invulling te geven. Het adviesrecht kan helpen om ervoor te zorgen dat beschermingsbewind een schakel wordt in de keten van ondersteuning voor een inwoner, in plaats van dat het losstaat van de ondersteuning die de gemeente biedt.

### NVVK

Het eerste voorontwerp van het wetsvoorstel draagt volgens de NVVK bij aan de regiefunctie van de gemeente uit de Wgs. Zij is er niet van overtuigd dat een grotere regierol voor de uitvoerende overheid ook zorgt voor betere dienstverlening aan inwoners. Daarvoor dienen alle gemeenten voldoende alternatieve vormen van hulpverlening ter beschikking te hebben. Het is volgens de NVVK de vraag of deze hulpverlening op dit moment voor handen is. Zij vindt het van belang dat de gemeente beschikt over een totaalbeeld (inkomen, uitgaven en schulden) om na te gaan of beschermingsbewind noodzakelijk is.

### Verenigingen van beschermingsbewindvoerders

De BPBI onderschrijft het streven om het aantal mensen met problematische schulden terug te dringen en te komen tot betere hulp aan deze mensen. Zij deelt ook de visie dat de verantwoordelijkheid van gemeenten voor integrale preventie van en hulp bij schulden moet leiden tot een krachtiger, meer integraal en minder vrijblijvende praktijk. Verder benadrukt de BPBI de duurzame meerwaarde van beschermingsbewind voor een grote groep kwetsbare burgers. Volgens de BPBI is 80% van de betrokkenen duurzaam aangewezen op ondersteuning. Deze groep zou volgens de BPBI niet geholpen zijn bij een tijdelijk alternatief van de zijde van de gemeente.

De NBPB benadrukt dat de oorzaak van problematische schulden zelden enkelvoudig is. Bij het ontstaan en voortduren van deze schulden spelen onderliggende oorzaken een rol. Het is de NBPB onduidelijk welke toegevoegde waarde het adviesrecht voor de verzoeker heeft en wat wordt verstaan onder 'voldoende' behartiging van de belangen van de betrokkene.



De VeWeVe merkt in haar reactie onder meer op dat verschillende partijen al goed samenwerken, zoals gemeenten, wijkteams en beschermingsbewindvoerders. De VeWeVe ziet hierbij ook ruimte voor verbetering en benadrukt het belang van snelheid bij de inzet van ondersteuning vanuit de gemeente. De VeWeVe meent dat samenwerking meer vruchten afwerpt dan de introductie van een adviesrecht voor gemeenten.

### *8.2 Aanpassing van het gewijzigde voorontwerp*

Behouden is het adviesrecht na de instelling van een schuldenbewind, bij de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Op basis van deze documenten kan de gemeente een onderbouwd advies geven.

Het adviesrecht bij de instelling van een schuldenbewind is geschrapt. De reden hiervoor is dat er onvoldoende informatie beschikbaar is op het moment van het verzoek tot instelling van een schuldenbewind om een onderbouwd gemeentelijk advies te kunnen geven. Een dergelijk adviesrecht zou echter wel substantiële kosten voor rechtspraak en gemeenten met zich brengen en mogelijk leiden tot vertraging in de procedure rondom schuldenbewind.

Aan het gewijzigde voorontwerp is toegevoegd de wijziging die bewerkstelligt dat schuldenbewind uitsluitend nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld. Aanleiding hiervoor is de evaluatie van de wetswijziging, waaruit kort gezegd blijkt dat schuldenbewinden vaak te lang duren. In het bestuurlijk overleg met de VNG over het gewijzigde voorontwerp in mei 2019 heeft ook de VNG het belang van de tijdelijkheid van het schuldenbewind benadrukt.

### *8.3 Opmerkingen die niet hebben geleid tot aanpassing van de voorontwerpen*

In deze paragraaf wordt toegelicht waarom geen gevolg is gegeven aan een aantal opmerkingen die terugkeren in reacties van verschillende organisaties.

#### *De plaats van het adviesrecht in de procedure*

In haar schriftelijke reacties op de voorontwerpen adviseert de VNG om het adviesrecht voorafgaand aan het indienen van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind bij de rechtbank te beleggen. Dan zit de gemeente aan de voorkant van het proces, aldus de VNG. Ook Divosa adviseert te heroverwegen waar in het proces het adviesrecht wordt gepositioneerd. Van een dergelijke aanpassing van het voorontwerp is om drie redenen afgezien.

Ten eerste kan een dergelijke processtap als een drempel worden ervaren om beschermingsbewind aan te vragen. Een van de uitgangspunten van de huidige wetgeving is juist dat een beschermingsmaatregel als bewind toegankelijk is voor mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn.<sup>38</sup> De verplichting om eerst langs de gemeente te moeten voordat beschermingsbewind bij de rechter kan worden verzocht, verhoudt zich hier niet mee.

Ten tweede zou een dergelijke processtap voor vertraging zorgen. De gemeenten zou in dat geval ten minste enkele weken nodig hebben om een advies uit te kunnen brengen. In de praktijk blijkt dat de periode tussen het indienen van een verzoek en de beslissing op het verzoek gemiddeld circa twee maanden bedraagt. Zou de gemeente moeten worden geraadpleegd vóórdat een verzoek mag worden ingediend, dan wordt de procedure met ten minste enkele weken vertraagd.

Ten derde zou een dergelijke processtap niet efficiënt zijn. Uit verschillende reacties op het eerste voorontwerp is gebleken dat er op het moment van het verzoek tot instelling van beschermingsbewind onvoldoende informatie beschikbaar is voor een onderbouwd gemeentelijk advies. De beschermingsbewindvoerder inventariseert de bezittingen en schulden van de betrokkene bij de aanvang van het bewind in de boedelbeschrijving. Aan de hand hiervan ontstaat overzicht in het vermogen en de schulden van de betrokkene. Door de beschermingsbewindvoerder te verplichten de boedelbeschrijving en het plan van aanpak drie maanden na de instelling van het bewind aan de gemeente door te sturen, ontvangt de gemeente de informatie die nodig is om een *onderbouwd* advies te kunnen geven. In het bestuurlijk overleg met de VNG over het gewijzigde voorontwerp heeft de VNG zich hierover positief betoond.

#### *Kwalificatie van het advies van de gemeente*

De VNG pleit er in haar schriftelijke reacties op de voorontwerpen voor om het advies van de

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 054, 3, p. 3.



gemeente aan de rechter te kwalificeren als 'zwaarwegend'. De NVVK vindt het onduidelijk welke status het advies van de gemeente heeft. Divosa pleit ervoor de status van het advies vast te leggen.

De rechter is gehouden om een advies mee te wegen en afwijking van het advies te motiveren. In dit licht bestaat geen aanleiding het advies in de wettekst van een kwalificatie te voorzien. De waarde die de rechter toekent aan de wens van de rechthebbende en het advies van de gemeente zal onder meer afhangen van de onderbouwing van de wens en van het advies.

### *Pilots*

Onder meer de Raad voor de rechtspraak, de VNG en verenigingen van beschermingsbewindvoerders hebben gewezen op het belang van pilots met betrekking tot de instroom in beschermingsbewind voor dit wetsvoorstel. Enkele organisaties adviseren te wachten op de uitkomsten van pilots. Omdat pilots plaatsvinden binnen het huidige wettelijke kader, is de opgezette procedure in pilots per definitie anders dan de procedure die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld. Binnen het huidige wettelijke kader kunnen gemeenten een adviesrecht niet afdwingen. Gemeenten hoeven thans uitsluitend op basis van vrijwillige samenwerking met rechtbanken, beschermingsbewindvoerders en inwoners te worden betrokken bij de instroom in beschermingsbewind. Als pilots omtrent schuldbewind inzichten opleveren die relevant zijn voor dit wetsvoorstel, worden die inzichten bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken.

### **Artikelsgewijs**

In het algemeen deel van deze toelichting is degene wiens vermogen onder bewind wordt gesteld aangeduid als 'de betrokkene' of 'de inwoner'. In de artikelen over beschermingsbewind in het Burgerlijk Wetboek wordt de betrokkene aangeduid als 'de rechthebbende'. Daarom wordt degene die hiervoor is aangeduid als 'de betrokkene' of 'de inwoner' in het artikelsgewijze deel van deze toelichting aangeduid als 'de rechthebbende'.

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A: wijziging artikel 1:431 BW*

##### *Eerste lid*

In artikel 1:431 BW zijn de gronden voor de instelling van beschermingsbewind opgenomen. Beschermingsbewind kan op grond van onderdeel a worden ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand of op grond van onderdeel b wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden (kortweg schuldbewind). Een beschermingsbewind kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden ingesteld. Dit is niet geëxpliciteerd in artikel 1:431 BW, maar volgt uit artikel 1:449, eerste lid, BW, dat bepaalt dat het bewind eindigt door het verstrijken van de tijdsduur waarvoor het is ingesteld en door de dood of ondercuratelestelling van de rechthebbende. De wijziging van artikel 1:431, eerste lid, BW bewerkstelligt dat schuldbewind uitsluitend nog kan worden ingesteld voor bepaalde tijd (zie hierover par. 4.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting).

Het nieuwe onderdeel a bepaalt dat beschermingsbewind wegens een lichamelijke of geestelijke toestand voor bepaalde of onbepaalde tijd kan worden ingesteld. Dit betreft een explicitering van deze reeds bestaande mogelijkheid. Het nieuwe onderdeel b bepaalt dat beschermingsbewind wegens verkwisting of het hebben van problematische schulden uitsluitend nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de bevoegdheid van de rechter om een beschermingsbewind te beëindigen reeds is geregeld in artikel 1:449, tweede lid, BW. Hierin is bepaald dat de rechter het bewind kan beëindigen indien de noodzaak daartoe niet meer bestaat of voortzetting niet zinvol is gebleken, op verzoek van de bewindvoerder of degene die bevoegd is onderbewindstelling te verzoeken, dan wel ambtshalve.

##### *Vijfde lid*

Artikel 1:431, vijfde lid, BW bevat een technische wijziging. De slotzin van het huidige eerste lid luidt: 'Onder aan de meerderjarige toebehorende goederen zijn in deze titel begrepen goederen die behoren tot zijn huwelijksgemeenschap of gemeenschap van geregistreerd partnerschap en die niet uitsluitend onder het bestuur van zijn echtgenoot dan wel geregistreerd partner staan.' Ten behoeve van de leesbaarheid van het eerste lid wordt deze slotzin verplaatst naar een nieuw vijfde lid.



## Onderdeel B: nieuw artikel 1:432a BW

Het adviesrecht van gemeenten wordt geplaatst na artikel 1:431 BW dat de gronden bevat voor de instelling van beschermingsbewind en artikel 1:432 BW dat bepaalt wie een verzoek tot instelling van beschermingsbewind kunnen indienen.

### *Eerste lid*

In het eerste lid wordt geregeld dat de gemeente uitsluitend gebruik kan maken van de mogelijkheid advies uit te brengen in gevallen waarin schuldenbewind is ingesteld indien zij de wens daartoe schriftelijk kenbaar heeft gemaakt aan de rechtbank ('opt in'; zie hierover par. 4.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting). Als zij die wens niet kenbaar heeft gemaakt, is artikel 1:432a BW niet van toepassing. De rechter kan de beschermingsbewindvoerder dan niet verplichten de boedelbeschrijving en het plan van aanpak naar de gemeente te sturen. De gemeente kan de verklaring dat zij advies wenst uit te brengen schriftelijk intrekken.

### *Tweede lid*

Op grond van het tweede lid verplicht de rechter de beschermingsbewindvoerder een kopie van de boedelbeschrijving als bedoeld in artikel 1:436, eerste lid, BW en het plan van aanpak als bedoeld in artikel 5, eerste lid, Besluit kwaliteitseisen aan de gemeente te sturen binnen drie maanden na de instelling van het beschermingsbewind indien het is ingesteld wegens problematische schulden.

In het advies beantwoordt de gemeente de vraag of een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening dan met de voortzetting van beschermingsbewind. In het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de gemeentelijke voorzieningen in het kader van schuldhulpverlening, die een meer passende en minder verstrekkende voorziening kunnen zijn dan beschermingsbewind (par. 3). De NBPB vraagt in haar reactie op het voorontwerp wat moet worden verstaan onder een 'voldoende' behartiging. De rechter zal per geval afwegen op welke wijze de belangen van de betrokkene het beste kunnen worden behartigd. Het is daarbij behulpzaam als het verzoek tot instelling van beschermingsbewind goed is onderbouwd. Datzelfde geldt voor het advies van de gemeente.

Het advies kan een aanbod inhouden van de gemeente om de rechthebbende met een voorziening in het kader van schuldhulpverlening te ondersteunen. Het advies kan ook inhouden dat de gemeente voorstelt om de rechthebbende gezamenlijk met een beschermingsbewindvoerder ondersteuning te bieden. Te denken valt aan het hiervoor genoemde geval waarin er naast problematische schulden tevens sprake is van een lichamelijke of geestelijke toestand waardoor de rechthebbende niet in staat is zijn vermogensrechtelijke belangen te behartigen. In dat geval kan de beschermingsbewindvoerder financiële stabiliteit brengen en kan de schuldhulpverlening proberen de schulden zoveel mogelijk op te lossen.

De gemeente motiveert haar advies. Kort gezegd betekent dit voor gevallen waarin zij adviseert dat de belangen van de rechthebbende beter kunnen worden behartigd met een gemeentelijke voorziening, dat zij toelicht om welke voorziening het gaat. In het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op bestaande onderzoeken, handreikingen en screeningsinstrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen van een afwegingskader, waarmee het advies kan worden onderbouwd (zie par. 4.2).

Indien de gemeente voorziet dat de rechthebbende onvoldoende gemotiveerd is om resultaat te bereiken met de inzet van een voorziening, dan dient zij dit in haar advies te betrekken.

De rechter is gehouden bij zijn beslissingen de gronden daarvoor op te nemen (art. 287, eerste lid, jo. 230, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv)). Dit betekent dat de rechter het advies van de gemeente betreft bij de motivering van zijn beslissing en afwijking van het advies motiveert. Indien een belanghebbende hoger beroep instelt tegen de beslissing van de rechter om beschermingsbewind in te stellen voordat de gemeente advies heeft uitgebracht, ligt het voor de hand dat de rechter in hoger beroep het advies van de gemeente, dat deel uitmaakt van het dossier, betreft bij zijn beslissing op het beroep.

De gemeente is geen belanghebbende bij de procedure rond beschermingsbewind in de zin van artikel 798 Rv. Het feit dat de rechter het advies betreft in zijn motivering verandert dit niet. De rechter hoeft de gemeente dan ook niet in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.

De situatie kan zich voordoen dat de gemeentelijke voorziening niet het gewenste resultaat heeft en de problematische schuldenproblematiek voortduurt of verergert. Het staat de verzoeker, de rechtheb-





bende of de gemeente vrij om dan (opnieuw) een verzoek tot instelling van beschermingsbewind in te stellen. De rechter weegt bij de beoordeling van het verzoek mee dat een eerdere poging om ondersteuning te bieden via een gemeentelijke voorziening niet het gewenste resultaat heeft gehad.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het advies van de gemeente geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Derde lid*

De kantonrechter *kan* de beschermingsbewindvoerder op grond van het derde lid verplichten een kopie van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente te sturen indien het beschermingsbewind is ingesteld wegens een lichamelijke of geestelijke toestand, en tevens sprake is van problematische schulden. Dit sluit aan bij het advies van de Raad voor de rechtspraak bij het voorontwerp. De Rvdr stelt voor dat in alle gevallen waarin sprake is van problematische schulden, de gemeente op de hoogte dient te worden gesteld van die problematische schulden, teneinde een passend hulpverleningsaanbod te kunnen verstrekken. De Rvdr suggereert dat dit kan door de rechter de mogelijkheid te geven bij wijze van 'aanwijzing' aan de beschermingsbewindvoerder op te leggen contact op te nemen met de gemeente. In deze rechterlijke bevoegdheid voorziet het derde lid.

#### *Vierde lid*

Op grond van het vierde lid is de gemeente bevoegd een advies uit te brengen indien de rechter de beschermingsbewindvoerder heeft verplicht om de boedelbeschrijving en het plan van aanpak aan de gemeente te sturen. De gemeente heeft het recht te adviseren, niet de plicht.

#### *Vijfde lid*

Als de gemeente advies uitbrengt, dient zij dit te doen binnen vier weken na ontvangst van de kopie van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder. Met de termijn van vier weken is aangesloten bij de termijn waarbinnen gemeenten een eerste gesprek moeten houden met degene die een hulpvraag indient (art. 4, eerste lid, Wgs). Voorts is de gemeente op grond van het vijfde lid verplicht het advies te verstrekken aan de griffier, de rechthebbende en de beschermingsbewindvoerder.

#### *Zesde lid*

Indien de gemeente adviseert dat een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening, beslist de rechter op grond van de eerste volzin van het zesde lid of het beschermingsbewind wordt voortgezet dan wel beëindigd.

Als een gemeente adviseert dat een voldoende behartiging van de belangen van de rechthebbende kan worden bewerkstelligd met een meer passende en minder verstrekkende voorziening, past het daarbij dat zij op de hoogte wordt gebracht van de beslissing van de rechter naar aanleiding van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder en het advies van de gemeente. In dit licht wordt de griffier in de tweede volzin van het zesde lid verplicht om een kopie van de beschikking naar de gemeente te zenden. Het versturen van kopieën is geen nieuwe verplichting voor de griffier. Deze verplichting bestaat al jegens de verzoeker, verschenen belanghebbenden en belanghebbenden aan wie een kopie van het verzoekschrift is gezonden (art. 805, eerste lid, Rv).

Degenen aan wie een kopie van de beschikking wordt gezonden mogen tegen die beschikking hoger beroep instellen op grond van artikel 806, eerste lid, onderdeel a, Rv. Deze bepaling wordt in de derde volzin van het zesde lid buiten toepassing verklaard voor zover het gaat om gemeenten waaraan een kopie van de beschikking wordt gezonden. Dit betekent dat gemeenten, net als op dit moment het geval is, geen hoger beroep kunnen instellen tegen de beslissing van de rechter naar aanleiding van de boedelbeschrijving en het plan van aanpak van de beschermingsbewindvoerder en het advies van de gemeente.

#### *Zevende lid*

Onderdeel van het plan van aanpak zijn de vragen of de betrokkene een PGB heeft, en zo ja, wie het PGB beheert, en of de betrokkene in staat is de rekening en verantwoording van de beschermingsbewindvoerder te begrijpen en beoordelen, alsmede het verzoek om het antwoord op die vraag toe te lichten. Onderdeel van de boedelbeschrijving is de vraag of de betrokkene een PGB heeft. In het algemene deel van de memorie van toelichting is – kort gezegd – toegelicht dat deze bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG voor de gemeente noodzakelijk zijn om de aard van de



---

financiële problematiek van de betrokkene in te kunnen schatten en de rechter een onderbouwd advies te geven (zie par. 5). Op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel b, AVG dient de verwerking van deze gegevens toegestaan te zijn bij Unierecht, lidstatelijk recht of bij een collectieve overeenkomst. Artikel 1:432a, zevende lid, BW voorziet in de noodzakelijke uitzondering op het verbod van artikel 9, eerste lid, AVG om gegevens betreffende de gezondheid te verwerken.

## **Artikel II**

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Daarbij zal de hand worden gehouden aan de vaste verandermomenten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*